

УНИВЕРЗИТЕТ „ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ“ ШТИП
Факултет за правни науки
Јавна администрација



Кандидат:
Димитар Ѓеорѓиевски

**Трансформација на инспекциските служби во Република
Македонија- основа за ефективност на државната управа
и државната власт**

- МАГИСТЕРСКИ ТРУД -

Ментор:
Проф. д-р Јадранка Денкова

Штип, 2016

Членови на комисијата

1. Проф. д-р Јадранка Денкова
Факултет за правни науки - Штип

2. _____
Факултет за правни науки - Штип

3. _____
Факултет за правни науки - Штип

Датум на одбрана: _____

Датум на промоција: _____

АПСТРАКТ

Како и во другите земји во транзиција така и во Република Македонија процесот на реформа на јавна администрација зазема значајно место и улога во вкупните реформски процеси на едно општество. Поради непостоење на задолжителни одредници од правото на ЕУ за реформа на јавната администрација, секоја земја ги реформира своите служби на начин кој е најсоодветен и најадекватен за да одговори на потребите на граѓаните и бизнис заедницата. Формирањето на Инспекциски Совет за координација на инспекциските служби и осамостојување на инспекторатите е секако уникатна, и значајна реформа на администрацијата во Р.М. од која што се очекува многу во напорите за реформа на општеството. Меѓутоа, иако е заокружена легислативата како основа за оваа реформа, сепак претстои макотрпен пат за нејзина имплементација низ која ќе биде потребно и изменување и дополнување, односно нејзино прилагодување.

Бидејќи приспособувањето кон европските стандарди не претставува крајна цел на модернизацијата на јавната администрација, со тоа и на самите инспекциски служби, туку средство за создавање на јавна администрација што ќе обезбедува висококвалитетни услуги за граѓаните и бизнисите, како и високо стручна поддршка на Владата и другите засегнати страни во креирањето на политиките, зголемување на ефикасноста на системот на јавна администрација, значително влијае врз успешното спроведување на реформите насочени кон развој на демократија во општеството и спроведување на обемни економски реформи.

Транспарентни, професионални инспекциски служби со јасно поставени цели и институционални механизми на долг рок, кои ја темелат својата работа на предначење на превентивниот начин на сметка на репресивните методи, треба да бидат приоритет и стремеж на секоја модерна и демократски настроена држава, што е случај и со Република Македонија.

ABSTRACT

As it is practice in the other countries in transition, the reform of the public administration in the Republic of Macedonia has significant place and role in the overall reforming process in the society. Lacking the obligatory conditions of the aquis communautaire, each reforming country applies reforms over its services on the most suitable way in order to satisfy the needs of the citizens and business community. Forming body ,as is the Inspection Council, to coordinate the work of the inspection services as well as the process of gaining independence of each of the inspectorates is immensely unique and important process of the administration in the Republic of Macedonia , setting high expectations to be fulfilled. Although the legislation regarding this reform seems to be complete, there is still challenging process regarding the implementation, which will definitely require adaptation through various changes and amendments.

Since adapting to EU standards is not the final point of the modernization of the public administration, but a means of creating a public administration that provides high quality services for citizens and businesses, as well as highly professional support to the government and other concerned parties in the policy making, the system of public administration significantly affects the successful implementation of reforms aimed at democratizing the society and implement wide-ranging economic reforms.

Transparent, professional inspection services with clearly defined aims and institutional mechanisms on long run, where the preventive way outweighs the repressive methods must be priority striving to be achieved by every modern and democratic country, as the Republic of Macedonia is.

СОДРЖИНА

ВОВЕД.....	5
ГЛАВА I : ТЕОРЕТСКИ И ИСТОРИСКИ АСПЕКТ НА ИНСПЕКЦИСКИОТ НАДЗОР.....	8
1. Инспекциски надзор во РМ	10
2. Инспекциски надзор во светот и Европа	17
2.1 Компаративни искуства за организираност на инспекциските служби во светот и Европа.....	19
3. Преглед на состојбата на Балканот и во РМ.....	28
4. Општи принципи и постулати на функционирање на инспекциските служби	34
ГЛАВА II : ЗАКОНСКА И ОРГАНИЗАЦИСКА ПОСТАВЕНОСТ НА НАДЗОРОТ	48
1. Надзор низ призмата на меѓународните правни документи	48
2. Односи на инспекциските служби со други органи, граѓаните и бизнис заедницата во светот и Европа.....	49
3. Законска поставеност на надзорот во РМ	51
3.1 Управен надзор.....	54
3.2 Инспекциски надзор	55
3.3 Надзор на регулаторните и надзорните тела	59
ГЛАВА III: ОСВРТ НА НОРМАТИВНАТА ПОСТАВЕНОСТ НА ИНСПЕКЦИСКИОТ НАДЗОР ВО РМ.....	62
1. Законски основ, начела и правна природа на инспекцискиот надзор	62
2.1 Начело на пропорционалност	66
1.2 Начело на превенција	67
Правна заштита	69
2. Инспекциски надзор над законитоста на актите	71
3. Инспекциски надзор над спроведување на постапката	73
ГЛАВА IV: ОРГАНИЗАЦИЈА И НАДЛЕЖНОСТИ НА ИНСПЕКЦИСКИТЕ СЛУЖБИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	76
1. Инспекциски совет, структура, состав, организација и надлежности	78
2. Инспектор во РМ.....	81
3. Планирање и програмирање на инспекцискиот надзор во РМ	86
4. Постапка на вршење инспекциски надзор.....	88

5. Односи на инспекциските служби со други органи, граѓаните и бизнис заедницата во РМ	91
ГЛАВА V : ДРЖАВЕН УПРАВЕН ИНСПЕКТОРАТ	96
1. Место и улога на Државниот Управен инспекторат.....	96
2. Организација и надлежности на Државен управен инспекторат	98
3. Прописи по кои постапува Државен управен инспекторат	101
4. Односот на Државен управен инспекторат со други органи	104
ГЛАВА VI: ОРГАНИЗАЦИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО	106
1. Научна и стручна оправданост на трудот.....	106
2. Методологија на истражувањето	110
ГЛАВА VII: АНАЛИЗА И РЕЗУЛТАТИТЕ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО	113
1. Вовед и методологија:	113
2.Оценка за ефективноста на инспекциските служби.....	115
ГЛАВА VIII: Заклучоци и препораки	119
1. ЗАКЛУЧОК	119
2. ПРЕПОРАКИ:	120
КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА.....	127

ВОВЕД

Реформата на јавната администрација, во тој склоп и реформата на инспекциските служби скоро во секоја држава е дел од стратешките приоритети и пошироката владина реформа за подобрување на процесите помеѓу самите институции, институциите и граѓаните, но и подобрување на инвестиционата клима преку идентификување на административни пречки кои го отежнуваат остварувањето на правата на граѓаните, но и работењето на фирмите и влезот на нови инвестиции. Во ова не е исклучок ниту Владата на РМ која во минатите години има направено голем број чекори во заокружување на реформскиот процес за усогласување на легислативата со правото на Европската Унија како неопходен услов за приклучување на Македонија кон Европската Унија. Следствено на ова и реформите на инспекциските служби, како и спроведувањето на регулаторните реформи, мерки и активности за намалување на административната комплексност и бирократија како и намалување на трошоците и ризикот за работењето на компаниите е еден од позначајните чекори кои што беа преземени во изминативе десет години на Владата на РМ.

Доброто управување значи компетентно управување на ресурсите и работите на државната управа и државната власт во една земја на начин кој е отворен, транспарентен, отчетлив, рамноправен и респонзивен на потребите на граѓаните. Преку ова, службите вршат јавни овластувања, управуваат со јавни ресурси и гарантираат остварување на човековите права. Доброто управување подразбира и ефективност во постапувањето и работењето на институциите воопшто и одговорна примена на политичката моќ дадена преку законите.

Доброто управување е еден од основните предуслови за одржлив развој. Разни земји кои се слични по природните богатства и социјалната структура покажале сосема различен перформанс во подобрување на благосостојбата на своите народи. Поголемиот дел од ова се должи на стандардите на управување. Недвосмислено е докажано дека слабото, односно лошо управување го задушува и попречува развојот. Во земји во кои што постои корупција, слаба контрола на

јавните средства, во кои недостасува отчетноста, во кои се злоупотребуваат човековите права, развојот неизбежно трпи негативни последици.

Работата на инспекциските служби е важна во многу сегменти на општественото живеење, како што се: спроведување на јавни политики за заштита на здравје, безбедност и заштита на животна средина, образование, земјоделство, шумарство, водостопанство и многу други детално опфатени материјални прописи во чии рамки се организирани и инспекциските служби во РМ. Основна задача на инспекторите е да ги идентификуваат субјектите кои при вршење на дејноста не се придржуваат до законските прописи и да преземаат мерки за санкционирање и санирање на повредите на законските процедури. Меѓутоа, често се случува да има недоречености, преклопување и неправилности во инспекциските процедури кои ги спроведуваат инспекциските служби во РМ.

За волја на вистината, Р. Македонија не е исклучок од ваквите проблеми кои се појавуваат и во сите останати земји во транзиција, каде што, особено приватниот сектор идентификувал скоро слични проблеми кои произлегуваат од проблемите на инспекторатите: 1. Чести и некоординирани инспекциски контроли; 2. Нејасни права и обврски на инспекторите и субјектите каде се извршува инспекцијата; 3. Неефективните процедури за жалба што придонесува за намалување на кредибилитетот на инспекциските служби; 4. Проблематични и тешко применливи правила; 5. Зголемени дискрециони овластувања на инспекторите, 6. Несоодветно и агресивно однесување на инспекторите при спроведување на инспекциите; 7. Недостаток од базична и координирана едукација на инспекторите; 8. Непостоење на целосно разработена внатрешна оперативна регулатива за работа на инспекциските служби и слично. Сите овие слабости оставаат простор за деградирање на системот на државната управа и државната власт и негова не ефективност, која неретко е проследена и со оставање простор за корупција кај некои од инспекторите.

Имајќи ги предвид претходно наведените состојби, овој труд се базира на анализа на постоечката состојба на системот на организираност на инспекциските служби на РМ како и користење резултати од компаративна

анализа на некои од земјите членки од ЕУ заради согледување на поширокиот контекст за потребата од реформа на инспекциските служби но и изнаоѓање најсоодветна алтернатива за состојбите во РМ, со цел давање на предлози за постигнување на поголема ефективност во вршење на инспекцискиот надзор и подобрување на организираност на инспекциските служби, нивниот однос со инспекцискиот совет и другите државни органи како и бизнис заедницата односно зголемување на јавната свест кај граѓаните за важноста и улогата на инспекциските служби во остварувањето на нивните права и интереси.

ГЛАВА I : ТЕОРЕТСКИ И ИСТОРИСКИ АСПЕКТ НА ИНСПЕКЦИСКИОТ НАДЗОР

Искуствата на земјите во развој, како и на развиените земји покажуваат дека проблематиката на економската и социјалната трансформација е многу сложена. За постигнување на трансформација од ваков вид, земјата треба да биде во континуирана состојба на приспособување (развивање и реформирање) на јавната администрација во согласност со „подвижните цели“ на постојани промени во рамките на социјалните и економските потсистеми. Регулативата, политиките и институционалните системи треба да ги следат и доколку е можно да ги поддржуваат тие промени во социјалните и економските потсистеми. Предизвикот¹ со кој се соочуваат владите е напорно работење со цел да се започнат и спроведат многу реформи и програми за одржување на рамнотежа во светот кој сè побрзо се менува – во областа на економските, културните и општите социјални случувања.

Во текот на пишувањето на овој труд и реализацијата на активностите поврзани со него, недвосмислено се установи дека при разгледување на процесот на реформи на инспекциските служби, неминовно истиот треба да биде набљудуван и анализиран од аспект на целокупната реформа на јавната администрација. Еден од главните приоритети на работата на Владите во светски рамки е зголемување на ефективностa и ефикасноста на постојниот систем на јавна администрација, и негово унапредување а со тоа и на делувањето на инспекциските служби, пред сè од аспект на рационализирање на работата на административниот систем. Така, од неодамна, некои земји ја насочија реформата на јавната администрација кон менување на карактерот на системот-од главно репресивно- раководен и регулативен систем до систем ориентиран кон услуги и корисници, со што примарната улога на системот би била да обезбеди насоки и да стане партнер на граѓаните и приватните правни субјекти. Па така, согласно ова

¹Worldwide Government indicators:<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.dsp>

гледниште, јавната администрација мора да стане ефикасен апарат што, пред се ќе функционира професионално, транспарентно и ефикасно. Од друга страна пак, сепак овој систем мора да задржи одреден степен на регулаторна функција. Инспекциските служби како дел од целокупниот концепт на јавна администрација треба да го пресликаат овој начин на работа и да се стремат кон извршување на законски пропишаните надлежности во согласност со новата Методологија на работа кон која се стреми јавната администрација.²

Еден од приоритетите на Република Македонија како земја – кандидат за влез во Европската Унија е усогласување на јавната администрација и работата на инспекциските служби со методологијата на работа на овие тела во рамки на ЕУ. Интеграцијата во ЕУ е процес што еволуира и имплицитно подразбира дека Република Македонија ќе мора да покаже доволен степен на напредок за да може задоволително да се споредува со просечното ниво на земјите-членки од аспект на функционирањето и резултатите од работата на јавната администрација воопшто и инспекциските служби посебно. Согласно постоечкото законодавството во ЕУ, не постојат обврзувачки правни прописи во областа на т.н. „хоризонтален“ систем на јавна администрација на Европската Унија. Сепак, според соодветното толкување на критериумите од Копенхаген, како и разбирањето на појавата на „Европски административен простор“, следува дека: секоја земја во периодот на пристапување кон ЕУ треба да ги има формирано сите релевантни административни структури, како и да има административен капацитет за да може соодветно да го применува *aquis*, односно да функционира во согласност со најдобрите европски практики (на ниво на т.н. „добро управување“). Следствено, непостоењето на *aquis* во областа на „хоризонталната“ јавна администрација и системот на државна служба, недоволното тековно следење и непостоењето на механизми за следење на пристапувањето кои се директно насочени кон прашања поврзани со јавната администрација и инспекциските служби не треба да претставуваат причина и „можност“ за Република Македонија да го избегне процесот на подобрување на работата на јавната администрација и инспекциските

² Стратегија за реформа на јавната администрација во РМ (2010-2015)
http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/strategija-za_RJA.pdf

служби со методологијата на транзиција на раководниот и регулативен систем на функционирање до систем ориентиран кон услуги и корисници.

1. Инспекциски надзор во РМ

Во Република Македонија конечно е заокружен легислативниот дел на реформскиот процес на јавната администрација- инспекциски служби со носење на посебен Закон за инспекциски надзор со неговите подзаконски акти, односно усогласување на материјалните закони по кои што се формирани и работат инспекторатите и инспекциските служби со останатите прописи.³

До донесување на закон за инспекциски надзор, хронологијата на работа на инспекторатите односно инспекциските служби се одвиваше години наназад во разни обиди на Владата на РМ за нивно поврзување и координација со цел на зголемување на ефективностa и ефикасноста во постапувањето.

Во таа насока беа изведени дополнителни анализи и работи на утврдување на најсоодветната рамка за реформа на инспекциските служби⁴. Во таа смисла, во рамките на владините напори за реформа на системот на јавна администрација во РМ и инспекциските служби како негов неминовен дел, се реализираа многу билатерални и мултилатерални проекти во Генералниот секретаријат при Владата на РМ, каде што во рамки на посебно одделение се одвиваше главната активност на реформскиот процес се до пренесување на таа надлежност во Министерството за информатичко општество и администрација.

Инаку, инспекцискиот надзор првпат се споменува во Законот за организација и работа на органите на државна управа од 2000 година⁵ и опфаќаше надзор над

³Закон за Инспекциски надзор ("Службен весник на Р.М" бр.50/10, 162/10, 157/11, 147/13, 41/2014, 33/15 и 193/15)

⁴Извештај од Експертска мисија за функционирањето на инспекциските служби во РМ – Државен управен инспекторат; ТАИЕХ настан: ЈНА 33144, Скопје, април 2009 година

⁵Закон за организација и работа на органите на државната управа ("Службен весник на Република Македонија бр. 58/2000)

спроведувањето и примената на законите и другите прописи од страна на државните органи, јавни претпријатија, трговските друштва, установите и физичките и правни лица.

Инспекцискиот надзор го вршеа органите на државната управа во рамките на своите овластувања, при што се образуваа инспекторати како органи во состав на министерствата, а работите на инспекцискиот надзор ги вршеа инспектори. Согласно одредбите на овој закон, секој имаше право да покрене иницијатива за вршење инспекциски надзор и за преземање на соодветни мерки од министерствата и органите на државна управа надлежни за инспекциски надзор. Постапката за инспекцискиот надзор, инспекторот ја покренуваше и водеше по службена должност според правилата на управната постапка.

Прашањата за надлежноста, организацијата и овластувањата на одделни државни инспекторати беа уредувани со материјални закони: Закон за управна инспекција⁶, Закон за државна пазарна инспекција⁷, Закон за техничка инспекција⁸, Закон за санитарна и здравствена инспекција⁹, Закон за просветна инспекција¹⁰, Закон за инспекцијата на трудот¹¹, Закон за градежна инспекција и други закони.

Во поглед на обидите за систематизација и координација, односно зголемување на ефикасноста на инспекциските служби, Владата на РМ во 2006 година со Одлука¹² го формира првото Координативно тело за остварување соработка во вршењето на работите од инспекцискиот надзор. Меѓутоа, идејата за

⁶(Закон за управна инспекција „Службен весник на Република Македонија“ бр. 69/2004, 22/2007, 115/2007, 51/2011, 164/2013, 41/2014, 33/2015, 156/2015, 193/2015 и 53/2016)

⁷Закон за државна инспекција (Службен весник на Република Македонија бр. 24/07, 81/07)

⁸Законот за техничка инспекција („Службен весник на Република Македонија“ бр. 88/08, 119/10, 36/11, 136/11, 164/13 и 41/14)

⁹Законот за санитарната и здравствената инспекција (Службен весник на Република Македонија на РМ бр 71/06, 139/08, 88/10, 18/11 и 53/11)

¹⁰Законот за просветна инспекција (Службен весник на Република Македонија „бр.52/2005;81/2008, 148/09 и 57/2010)

¹¹Законот за инспекцијата на труд („Службен весник на Република Македонија“ број 35/97, 29/2002, 36/11, 164/13, 44/14 и 33/15)

¹²Одлука за образување на Координативно тело за остварување соработка во вршењето на работите од инспекцискиот надзор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 26/06 и 105/06)

координативен настап на инспекторатите и другите органи во состав на Министерствата кои имаат инспекциски надлежности постоеше одамна, и се до носењето на Закон за инспекциски надзор.¹³ Оваа област беше правно неуредена и сите дотогашни обиди беа неуспешни. Во тие рамки, замислата беше Координативното тело да ги има следниве надлежности:

- Да врши меѓусебна координација на работата на различни инспекциски органи во случаи кога таквата координација соодветна и рационална во планирање на заедничко изведување на инспекциски активности
- Да координира и помага во усогласување на плановите и програмите за активности на инспекциските тела
- Да разгледува прашања од организационен, материјално - технички, финансиски и друг карактер на инспекторатите и на единиците на инспекторатите, да го следи спроведувањето на постојани обуки и оспособување на инспекторите и во таа смисла да дава соодветни предлози на Владата
- Да се грижи за подобрувањето на соработката со правосудните и други органи
- Да дава предлози за подобрување на законската регулатива посебно во делот на инспекциските тела
- Да дава предлози на Владата на РМ од значење за инспекцискиот надзор

Од аспект на денешно гледање на работите може да се заклучи дека Р. Македонија како и во многу други области доцнеше со реформата на инспекциските служби. Се чини дека се изгубило доста драгоцено време со реализирање на оваа реформа, наместо уште во зародишот на осамостојувањето и пројавувањето на евроатлантските аспирации да се искористат компаративните искуства на ЕУ членки или други светски успешни случаи во областа на реформа на инспекциски служби се правеле јалови дискусии и непродуктивни зафати со парцијални или површни предлози. Сето ова негативно се одразуваше на

¹³Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16)

можноста граѓаните да имаат пристап до правдата и да остваруваат права и интереси утврдени со закон за потребите на својот личен и општествен напредок. Особено бариера од неформираните инспекциски служби беше влијанието врз бизнис средината. Огромниот број на поплаки, жалби за постапувањето или непостапувањето на инспекторите воопшто создаваше несигурност за развивање на средина каде што стопанството ќе има услови да инвестира, развива и напредува.

Во Република Македонија постојат 14 инспекторати и повеќе инспекциски служби и тоа: Државен инспекторат за труд, Државен санитарен и здравствен инспекторат, Државен инспекторат за животна средина, Државен инспекторат за земјоделство, Државен инспекторат за шумарство и ловство, Државен пазарен инспекторат, Државен инспекторат за техничка инспекција, Државен Управен инспекторат, Државен просветен инспекторат, Државен девизен инспекторат, Државен инспекторат за транспорт, Државен инспекторат за градежништво и урбанизам, Државен комунален инспекторат, Државен инспекторат за локална самоуправа

➤ Државен инспекторат за труд

Надлежностите на Државниот инспекторат за труд се уредени со Законот за инспекцијата на трудот, според кој овој орган врши надзор над примената на законите и другите и прописи за работните односи, вработувањето, безбедност и здравје при работа, колективните договори, договорите за вработувања и другите акти со кои се уредуваат правата, обврските и одговорностите на работниците и работодавачите во областа на работните односи, вработувањето и безбедност и здравје при работа.

Од особено значење за правата на секој работник од една страна и државата од друга, а особено поради борбата против сивата економија која го кочи развојот на секоја држава и го спречува развојот на економијата, улогата на државниот инспекторат за труд е од клучно значење во сегментот на обезбедување на правата на работниците но и на обврските и интересите на работодавците согласно закон.

➤ Државен санитарен и здравствен инспекторат

Основната функција на Инспекторатот е да врши инспекциски надзор над спроведувањето на прописите од областа на здравството и тоа од областа на здравствената заштита, заштитата на населението од заразните болести, здравственото осигурување, заштитата на правата на пациентите и правата од областа на менталното здравје, евиденциите од областа на здравството и останати прописи.

Улогата на инспекторат е од големо значење во однос на обезбедување на правата на граѓаните во улога на потрошувачи/пациенти, односно грижа дека соодветните институции, правни сектори, претпријатија ќе обезбедат стандарди и безбедни производи / услуги во доменот на санитарната и здравствена заштита.

➤ Државен инспекторат за животна средина

Државниот инспекторат за животна средина врши инспекциски надзор над примената на техничко-технолошките мерки за заштита на воздухот, водите, земјиштето, флората и фауната од деградирање и загадување, заштита на гео и биодиверзитетот, посебното природно богатство (Национални Паркови, споменици на природата, парк шуми, оронтолошки резервати и др. заштитени со закон подрачја), заштита на озонската обвивка, заштита од штетна бучава во животна средина и заштита од нејонизирачки зрачења во заштитетни подрачја, превенција од еколошки инциденти.

Имајќи предвид дека во приоритетите на Европскиот Документ 20/20 за заштита на човековите права и заштита на животната средина не е потребна посебна елаборација за големината и посебното значење на овој инспекторат. Неговата улога е пред се да превенира, спречи, намали и да ги неутрализира и негативните влијанија врз животната средина.

➤ Државен инспекторат за земјоделство

Државниот инспекторат за земјоделство својата работа на инспекциски надзор ја врши преку контроли над спроведување на одредбите од законите и поблиските прописи од областа на земјоделството, руралниот развој, рибарството и

аквакултурата, здравјето на растенијата и производите за заштита на растенијата, и друго.

Особено значајна улога во последните години е тоа што инспекторатот учествува во надзорот над спроведувањето на владините мерки и политики за финансиска поддршка во земјоделството, Програми за поттикнување и развој на органското земјоделско производство со што истиот добива на значење за остварување на законитоста во спроведување на законите од истоимената област.

➤ Државен инспекторат за шумарство и ловство

Државниот инспекторат за шумарство и ловство се грижи за спроведување на законите од областа на заштитата на шумите, шумските површини и ловството.

➤ Државен пазарен инспекторат

Основната цел на Државниот пазарен инспекторат е да обезбеди функционирање на пазарот за сите пазарни субјекти под еднакви услови, елиминирање на незаконското работење и обезбедување на владеењето на правото преку имплементацијата на законите и другите прописи во областа на трговијата, угостителството, занаетчиството, туризмот, заштитата на потрошувачките права, безбедност на производите, заштита на правата од индустриска сопствености друго.

➤ Државен инспекторат за техничката инспекција

Државниот инспекторат за техничката инспекција ги извршува активностите на инспекциски надзор при начинот на вршење на техничката инспекција при користење на техничката опрема и условите кои треба да ги исполнуваат независните правни лица за вршење на технички прегледи и периодични испитувања, како и начинот на пропишување на техничките прописи за техничка опрема.

➤ Државен Управен Инспекторат

Државниот Управен Инспекторат ги врши работите во врска со инспекцискиот надзор над примената на Законот за општата управна постапка и другите закони и прописи што содржат одредби за управната постапка и извршувањето на

прописите за канцелариското работење, со цел за ефикасно и ажурно остварување на правата и интересите на граѓаните и другите учесници во управната постапка во решавањето на управните работи. Тој има централно поставена улога во системот на инспекциски служби во РМ бидејќи меѓу останатото истиот има надлежност за надзор над законитоста на работењето над Инспекцискиот совет.

➤ Државен просветен инспекторат

Државниот просветен инспекторат врши надзор над исполнетоста на образовните стандарди, обезбедувањето на квалитетот на образованието, ефективната преку евалуација на работата на воспитно-образовните установи, како и примената на законите, другите прописи и општи акти од областа на образованието и воспитанието.

➤ Државен девизен инспекторат

Државниот девизен инспекторат врши инспекциски надзор на девизното работење над резидентните кои не се банки, штедилници и менувачници со дозвола за работа, како и на нерезидентни од областа на девизното и надворешно трговско работење за кој со закон е овластен Инспекторатот.

➤ Државен инспекторат за транспорт

Државниот инспекторат за транспорт врши непосреден увид, надзор во придржувањето кон законите и другите прописи во областа на патиштата, патниот сообраќај и режимот на сообраќајот на јавните патишта, железницата, железничкиот сообраќај и други видови на транспорт и инфраструктурата која е неопходна за вршење на транспортот.

➤ Државен инспекторат за градежништво и урбанизам

Државниот инспекторат за градежништво и урбанизам врши инспекциски надзор во областа на урбанистичкото планирање и градењето

➤ Државен комунален инспекторат

Државниот комунален инспекторат врши инспекциски надзор во областа на комуналните дејности. Ако се имаат предвид состојбите и предизвиците со основните комунални услуги овој инспекторат е од значење за заштита на правата и интересите на корисниците на основните комунални услуги кои значително влијаат на семејниот буџет и на квалитетот на живот на граѓаните.

➤ Државен инспекторат за локалната самоуправа

Државниот инспекторат за локалната самоуправа е орган при Министерството за локална самоуправа и истиот врши контрола на работата на општините.

2. Инспекциски надзор во светот и Европа

Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД),¹⁴ како една од водечките меѓународни заедница е значаен чинител во промовирањето на реформите на регулаторните инспекции, обезбедува голем број на основни начела врз кои поедини земји може да ја засноваат регулаторната и инспекциската постапка. Овие принципи обезбедуваат најдобро усогласени резултати и највисок квалитет при водење на инспекциските постапки. Преку нив, ОЕЦД се стреми да развие сеопфатна рамка за поддршка на иницијативите за подобрување на спроведувањето на прописите и инспекциите, што ги прави повеќе ефективни, ефикасни и помалку оптоварувачки за субјектите на надзор, а во исто време помалку ресурсно консумптивни за владите на земјите.¹⁵

Во 2005 година, анализата на Хемптон¹⁶ во Велика Британија резултира во извештај со наслов "Намалување на административниот товар: ефективна инспекција и спроведување". Овој извештај разгледува како да се намали

¹⁴ Inspection reforms: why, how and with what results , Florentin Blanc OECD publication (извор: <https://www.oecd.org/regreform/Inspection%20reforms%20-%20web%20-F.%20Blanc.pdf>)

¹⁵ Blanc F. (2012), Improving Inspections – Better Implementation and Delivery Tools, Some examples of approaches and reforms to enhance outcomes and reduce burden, OECD Workshop, Jerusalem.

¹⁶ Извор: http://news.bbc.co.uk/1/hi/shared/bsp/hi/pdfs/bud05hampton_150305_640.pdf

непотребната административна бирократија за бизнисите и вклучува голем број на препораки во однос на принципите за регулирање на истите:

- употреба на сеопфатна проценка на ризик во рамки на регулаторниот систем со цел да се концентрираат ресурси на области на кои им е најпотребно - намалување на инспекции каде што ризиците се ниски, но зголемување на нив каде што е потребно, како и зголемување на советодавната улога и пристап на регулаторните тела;
- регулаторите треба да бидат одговорни за ефикасноста и ефективноста на нивните активности, останувајќи доследно независни во одлуките што ги носат и акциите што ги преземаат;
- сите прописи кои треба да бидат напишани на начин на кој се лесно разбирливи, лесно спроведливи, и сите заинтересирани страни треба да бидат консултирани кога се подготвуваат прописи;
- ниедна инспекција не треба да се иницира без темелно издржана причина;
- бизнисите не треба да прикриваат важни информации и податоци релевантни за инспекциската постапка или да ги дуплираат дадените информации.
- Бизнисите кои константно ги кршат законските прописи треба да им се изрече соодветна и значајна казна
- Регулаторните и надзорните тела треба да обезбедуваат авторитативна и пристапна советодавна активност, бесплатно или со значително мал надомест
- Информативната улога на регулаторните и надзорните тела треба да се нагласи преку преземање активности за информирање на јавноста при носење нова или измени на постојната легислатива, како и давање експлицитни објаснувања за начините на примена на новата легислатива, со цел минимизација на административните оптоварувања на бизнисите

- Бројот и опсегот на надлежности на регулаторите треба да се утврди со закон, со што би се избегнало преклопување на надлежностите на две или повеќе регулаторни тела
- Регулаторните тела треба да осознаат дека клучниот елемент на нивната активност е дозволување и во некои случаи, охрабрување на економскиот напредок, и дека нивна интервенција е неизбежна само во услови на очигледни прекршоци на законските одредби во соодветната област.

2.1 Компаративни искуства за организираност на инспекциските служби во светот и Европа

Проучувајќи ги светските и европските искуства, може да се заклучи дека поставеноста на инспекциските служби е различна, особено во делот на нивната независност како и координација и соработка помеѓу самите инспекторати. Секоја земја има различен пристап во организирањето на инспекциските служби во зависност од нејзината големина, потреби, менталитет и многу други параметри. Делумно некои решенија можат да бидат искористени како пример и модел во реформи на јавната администрација и инспекциските служби, но сето тоа е оставено на избор на самата земја бидејќи не постојат заеднички правила ниту во светски рамки, ниту на ниво на правото на Европската Унија.

Воопшто познати и прифатени модели на организираност¹⁷ на инспекциски служби се следниве:

1. Воспоставување на единствен државен Инспекторат

Оваа опција предвидува воспоставување на Централно тело за инспекции кое ќе дејствува како надзорен орган за сите или повеќето од инспекторатите. Владата

¹⁷Improving business inspections (извор: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi1rcLv7Y_PAhXK8RQKHbU_BjsQFggjMAA&url=https%3A%2F%2Fopm.gov.mt%2Fen%2FPublicService%2FDocuments%2FInspections%2520Reform%2520Digital.pdf&usg=AFQjCNG7h9BaYUiKburgLpN_RZ1GIPxobQ)

може да одлучи да вклучи или да не вклучи одредени инспекторати во зависност од нивната природа односно поле на покривање. Единствениот државен инспекторат е со надлежности за дефинирање на генералната политика во областа како и носење на документ за подобрување на состојбите, како на пример Стратегија, развивање на институционални капацитети и зајакнување на капацитетите на човечките ресурси и координација на инспекциските надзори. Инспекторатот исто така е задолжен и за водење грижа за воведување информатичка технологија и едукација, односно обуки на инспекторите во склоп со генералната Стратегија.

2.Организација на инспекторатите во пет главни инспекторати

Оваа опција предвидува групирање на сите постојни инспекторати во рамки на пет главни инспекторати со нивно консолидирање по функција и надлежности. Секој од инспекторатите е надлежен за одредена една или повеќе области, со претходно направена анализа на постоечката состојба, надлежностите и можностите за спојување на повеќе инспекторати. Како и во првата опција, така и овде секој од инспекторатите е со надлежности за дефинирање на генералната политика во областа како и носење на документ за подобрување на состојбите, како на пример Стратегија, развивање на институционални капацитети и зајакнување на капацитетите на човечките ресурси и координација на инспекциските надзори. Главните инспекторати се формирани и ги покриваат следниве области:

- Јавно здравство, храна и сигурност
- Градежништво и планирање на просторот
- Заштита на животна средина
- Заштита на потрошувачи и производи од неживотинско потекло
- Инспекторат за заштита при работа и вработување

3.Воспоставување на Инспекциски совет (Координативно тело)

Со оваа опција постоечките инспекторати не се реорганизираат туку остануваат во рамки на своите ресори (министерства), додека со формирање на Инспекциски совет или било какво друго координативно тело, Владата дава дополнителен

напор за координирање на инспекциските служби преку воспоставување на информатичка структура за работа на инспекторите, создавање услови за нивна континуирана едукација, спроведување на координирани инспекции и зголемување на ефикасноста на истите, со цел реализација на владините политики и мерки.

Компаративните искуства покажуваат дека која опција и да се одбере неопходно е силна посветеност и политичка волја на извршната власт, односно Владата за справување со сите предизвици за имплементација на избраниот модел.

Во продолжение направен е осврт на организираноста и поставеноста на инспекциските служби во неколку земји:

Латвија¹⁸

Во периодот од 1999 -2003 во Латвија во рамки на пошироките реформи за подобрување на деловната клима е подготвен стратешки документ- Програма за подобрување на инспекциските служби во кој биле наведени целите за подобрување на инспекциските услуги. Бил формиран и Координативен комитет кој претставувал платформа за соработка и размена на информации помеѓу инспекторатите во Латвија. Раководителите на инспекторатите остварувале тематски средби секои два месеци на кои се разговарало на конкретни теми од областа на внатрешна ревизија, корупција, размена на информации и комуникација со јавноста, стратешко планирање, отчетност и одговорност во работата и друго.

Реформите на инспекциските служби се однесувале на : 1) подготовка на прирачници за инспекторите со цел стандардизација и унифицирање на процесите и инспекциските процедури; 2) обврска инспекторите да подготват писмен извештај после спроведувањето на секоја инспекција; 3) подготовка на

¹⁸Case study: Inspectorate reform in Latvia 1999- 2003; Jacqueline Coolidge, Lars Graava, Sanra Putnina; December 23, 2003

(извор:http://siteresources.worldbank.org/INTEXPCOMNET/Resources/Module_7.5_-_Case_Study_Inspectorate_Reform_in_Latvia_1999-2003.pdf)

информативен материјал за фирмите со кој ќе се објасни генералниот процес на инспекции но и конкретно чекорите во секој вид на инспекција посебно; 4) тренинг на инспекторите; 5) подготовка на индикатори за мерење на работењето на инспекторите и 6) подготовка на мандаторни годишни извештаи за перформансите на инспекторите.

Крајните резултати кои произлегуваат од реформите во Латвија се: 1) изменет однос кон субјектите чија работа се регулира; 2) повеќе информации достапни на јавноста за работата на инспекторатите ; 3) подобро таргетирање на инспекциите; 4) значително намалување на времетраењето на инспекциите ; 5) подобрување во спроведувањето на законите и 6) подобрена перцепција помеѓу приватниот сектор за работата на инспекторите и јавната администрација.

Процесот на реформи во Латвија беше проследен со интензивна медиумска кампања за активностите и надлежностите на инспекторатите, па така преку лансирање веб страници за секој од инспекторатите, како и секојдневното пласирање информации за работата на инспекторатите во медиумите дополнително ја зацврсти транспарентноста на процесот.

Австрија

Согласно со податоците добиени од извештајот на ЕАР, во Австрија единствено Виена има интегриран систем на функционирање на инспекциите на пазарот на прехранбени продукти и пазарот на производите што не се поврзани со храната, Тоа е „Viennese Market Authority“. Останатите инспекторати функционираат во состав на постојните министерства.

Романија

Во Романија нема единствен државен инспекторат кој ги обединува сите инспекторати, туку истите функционираат како органи во состав или самостојни органи. Постои Генерален инспекторат за комуникации и информатичка технологија. Државен инспекторат за градежништво, државно тело за санитарна и ветеринарна заштита и безбедност на храна, трудов инспекторат.

Велика Британија

Во Велика Британија самостојните регулаторни тела настанале како резултат на потребата за одредени активности на државата да се остваруваат независно од централната влада и без нејзина директна политичка контрола. По својот правен статус, регулаторните тела припаѓаат на т.н. група не-секторски јавни тела кои по својата природа се мошне разнолики и прилично е тешко да се опишат функциите кои ги вршат. Регулаторните тела се основаат од страна на Владата и имаат независни буџети и кадар кои не потпаѓаат под државниот службенички систем. Раководството на овие тела го поставува Владата на одреден временски период и тоа одговара пред ресорното министерство, а не пред Парламентот со што до некаде се намалува независноста и јавната одговорност на овие тела за својата работа. Ако се премостат овие проблеми, изборот на раководствата се врши преку јавни огласи, со што се зголемува транспарентноста во изборот и професионалната работа на регулаторните тела.

Според извештајот на Хемптон¹⁹ кој се осврнува на инспекциските реформи во Велика Британија, потребно е да се вгради нов политички пристап кон извршување врз основа на пропорционалност и проценки врз основа на ризик да помогне во фокусирање на човечките ресурси од инспекциските и регулаторните тела кон бизниси со висок ризик за усогласеност со прописите, како и да се намали товарот на оние кои работат согласно законските прописи. Меѓу нејзините главни препораки, се препорачува 31 регулаторно тело во Британија да се спојат во седум тематски единици: заштита на потрошувачите и трговски стандарди; здравствена заштита; стандарди за храна; заштита на животната средина; проблеми во руралните предели и внатрешноста; земјоделска инспекција и здравствена грижа за животните.

Во 2008 година Владата на Велика Британија има донесено Акт за регулирање, спроведување и санкции со кој се гарантира дека регулаторниот и надзорниот систем се базираат на конзистентност, ефективност, пропорционалност и со

¹⁹Извор: http://news.bbc.co.uk/nol/shared/bsp/hi/pdfs/bud05hampton_150305_640.pdf

инкорпориран ризик. Дополнително, овој акт инкорпорира и проширен сет на алатки за алтернативни граѓански санкции како флексибилен одговор во случај на регулаторна неусогласеност, а во кои се вбројуваат: фиксни, монетарни казни и дискрециони барања.

САД

Американското искуство е важно не само затоа што независните регулатори се американски изум и американски извозен производ, туку затоа што веќе долги години преку истражувања, Американците се обидуваа да се справат со проблемот на премногу слаб квалитет, поставување на стандарди и регулатива.

Во САД регулаторните тела имаат прилично висок степен на независност, бидејќи тие не припаѓаат во ниеден ресор, ниту пак се наоѓаат под директна контрола на Претседателот.

Во независни регулаторни тела на САД се вбројуваат следниве агенции:

- Комисија за безбедност на потрошувачите (Consumer Product Safety Commision)

Ова регулаторно тело е одговорно за заштита на јавноста од можен ризик предизвикан од консумирање на одредени продукти, да им овозможи на потрошувачите споредба на различни продукти од аспект на безбедноста и превенција од несакани повреди, болести и смрт предизвикани од одредени продукти.

- Агенција за заштита на животната средина (Environmental Protection Agency)

Независно регулаторно тело одговорно за заштита на животната средина кое има за цел контрола и надзор над загадувањето на водите и воздухот, како и загадување предизвикано од радијација , пестициди и други токсични супстанции.

➤ Федерална трговска комисија (Federal Trade Commision)

Оваа комисија е задолжена за регулирање на слободна и фер конкуренција во американската економија. Истата врши надзор над ценовно договорните економски политики и други облици на нелојална конкуренција: забрана за спојувања и ценовни дискриминации, лажна промоција, договорна депрецијација на цени и сл.

➤ Федералната администрација за авијација (Federal Aviation Administration)

Основна цел на оваа агенција е регулација на авио пазарот во насока на осигурување безбедност во рамки на националната одбрана, промоција и развој на цивилната авијација и национален систем на аеродроми, регулирање на авиосообраќајот од интерес на безбедност и ефикасност и сл.

➤ Федерална Комисија за комуникации (Federal Communications Commision)

Оваа комисија ги регулира домашните и странските радио станици, телевизии, жичаната и безжична комуникација, се со цел да обезбеди ефикасно работење на сервисите за емитување, ефективни национални и светски телефонски и телеграфски услуги и употреба на комуникациските уреди за зацврстување на националната одбрана.

➤ Федерална регуларна комисија за енергетика (Federal Energy Regulatory Commision)

Главна цел на ова регулаторно тело е да обезбеди и да ја следи висината на надоместоците кои се наплаќаат за транспорт на бензин и гас.

➤ Систем на федерални резерви (Federal Reserve System)

Системот на федерални резерви е тело задолжено за регулација на централниот банкарски систем во САД и има главна улога во супервизија и регулација на банките и гигантските компании. Регулационата улога на ова тело се рефлектира низ: монетарната и фискалната контрола.

- Администрација за храна и лекови (Food and drug administration)

Ова тело е одговорно за инспектирање на процесите на производство на храна и лекови, односно дека истите се произведени под стандардизирани санитарни услови.

- Меѓудржавна комисија за трговија (Interstate Commerce Commision)

Меѓудржавната комисија за трговија е регулаторно тело кое има надлежност за регулација и надзор на заеднички превозници и товарни шпедитери кои учествуваат во транспорт на патници, како и транспорт на стокови добра во или надвор од САД.

- Национален одбор за работни односи (National Labor Relations Board)

Националниот одбор за работни односи е надлежен за превенција на одредени специфични нефер практики на пазарот на труд од страна на работодавачите .

- Комисија за нуклеарна регулација (Nuclear Regulatory Commision)

Независно регулаторно тело чија основна цел е да ги регулира нуклеарните проекти и активности на САД. Главна одговорност на ова тело е регулирање на употребата на нуклеарна енергија за генерирање на електрична енергија во нуклеарните реактори.

- Администрација за безбедност и заштита при работа (Occupational Safety and Health Administration)

Главни одговорности на ова регулаторно тело се обезбедување на стандарди за безбедност на работното место и осигурување дека почитувањето на истите е на мошне завидно ниво. Не помалку значајна е и советодавната и консултативната дејност на ова тело, со цел превентивно дејствување во ова поле на компаниите во САД.

- Комисија за хартии од вредност (Securities and Exchange Commision)

Ова надзорно тело е генерално одговорно за заштита на јавноста од лоши практики во сигурносните и финансиските пазари. Тоа ги регулира размената на хартиите од вредност, активностите на брокерите и дилерите на хартии од вредност, а има надлежност и за изрекување казни и глоби доколку утврди неправилности и сериозни нарушувања на пазарот на хартии од вредност.

Заеднички особини на регулаторните агенции во САД се:

- На чело на истите се наоѓа група на раководство, а не еден човек.
- Управувањето на органот може да биде со раководство од една партија како мнозинство, но сепак вклучувајќи и членови од опозицијата.
- Членовите на колективното раководство се поставуваат од страна на Претседателот за точно определен временски период.
- Членовите на раководството можат да бидат разрешени од позицијата само доколку постои јасна причина за тоа.

Фактот дека со овие органи раководи тим од луѓе, а не поединец, ја отежнува политичката контрола од страна на Претседателот на државата, кој не е во можност да го менува раководството, ниту пак да влијае врз нивната работа.

Франција

Во Франција, самостојните регулаторни тела почнале да се основаат во текот на 80те години на 20 век, а нивниот правен однос до ден денес е двосмислен и нејасно дефиниран со конкретен закон или пак во судската пракса. Според толкувањето на Државниот Совет, самостојните регулаторни тела претставуваат регулаторни организации кои работат во име на државата, со јавни овластувања и без зависност од Владата. Покрај фактот дека се дел од државниот административен апарат, регулаторните тела во Франција се независни и иземени од хиерархискиот приказ на органите на извршната власт. Франција има заземено став дека регулаторните тела се политички и организационо независни, со што се осигурува нивната стручност, кредибилитет и легитимитет како органи кои вршат

дејности во „осетливи“ области во социјалниот живот. Иако раководството на овие органи се именува со Декрет од страна на Претседателот, тие се декларирани како независни и самостојни тела.

Во Франција, во изминативе 20 години, удвоен е бројот на области во кои овие регулаторни тела работат. (пр. во областа на економијата, финансиите, јавното информирање, електронските медиуми и телекомуникациите).

Литванија

Нов начин на справување со инспекциите беше воведен од страна на Литванија, под слоганот „Од полиција, до совети“. Како дел од реформата, најголемите девет инспекторати беа споени во единствено тело Комитет на експерти. Комитетот ги сподели најдобрите практики и други искуства помеѓу различните инспекторати. Некои иницијативи во однос на реформите вклучуваа:

- ослободување од казни и други санкции во текот на првата година од работењето на новите бизниси;
- воведувањето на бизнис-чек листи;
- единствена постапка за телефонски совети;
- планирање врз основа на ризикот;
- справување со мали неправилности;
- мерење на ефикасноста на инспекција;
- консолидација на ИТ системи.

3. Преглед на состојбата на Балканот и во РМ

Како и во земјите на Европската Унија така и на Балканот, пристапот, делувањето и организацијата на инспекциските служби е различен. Моделот на организација на инспекциските служби на РМ најмногу може да се компарира со моделот на Република Словенија. Една од разликите е тоа што Инспекцискиот совет на Р.

Словенија не е основан како самостојно правно лице туку е координативно тело кое го раководи министерот надлежен за ресорот државна управа, а негови членови се директорите на посебните инспекторати. Работата на инспекцискиот совет е уредена со Деловник за работа. Ваквиот концепт на поставеност на инспекцискиот совет е сосема различен од приодот на РМ каде што инспекцискиот совет е посебен орган на државната управа со претседател и 6 члена кои ги избира Владата и тие се бројат во редот на именувани функционери.

Меѓутоа, како што и веќе е спомнато во претходниот дел, на моделот кој ќе се одбере за организираност на инспекциските служби, за нивна ефикасност и ефективност, потребно е воспоставување на одредени општо прифатени принципи, воведување на информатичка технологија во нивното работење, создавање систем за континуирана едукација на инспекторите и прифаќање на пристапот на сервисна ориентација кон граѓаните.

Во продолжение, прикажана е состојбата со организираноста на дел од државите од Балканот и нивните инспекциски служби.

Република Хрватска

Реформите кои Република Хрватска²⁰ ги има спроведено во областа на инспекциските служби односно нивно консолидирање во еден инспекторат ја прави една од водечките реформатори на Балканот и источна Европа.

Во Р. Хрватска е донесен посебен закон со кој е основан државен инспекторат кој во најголем дел е одговорен за инспекциските работи на кои подлежат хрватските компании. Инспекторатот го има преземено вршењето на инспекциските работи кои претходно ги вршеле 12 инспекциски служби во рамки на 4 министерства, 32 регионални и 103 инспекциски канцеларии.

²⁰Primjena zakona o drzavnom inspektoratu : Poslovi drzavne uprave sa stajalista inspekcijskog nazora, Stipic Milan, Zagreb, veljaca 2007

Со реформите на инспекторатите од 1999 година, седиштето на државниот инспекторат е сместено во Загреб со 5 подрачни единици во рамки на кои функционираат 38 инспекциски канцеларии во повеќе градови во Р. Хрватска.

Работата на инспекторатот може да се подели во 5 општи области: пазарен, трудов инспекторат и заштита при работа, електроенергетска инспекција, рударска инспекција и техничка инспекција. Поконкретно, инспекторатот е надлежен за спроведување инспекции за надзор на работата и спроведување на прописите од областа на трговијата со стоки и услуги, условите при работа и заштита при работа, рударство, пресметка, наплата и уплата на давачки за престој во угостителска и туристичка дејност, садови под притисок, сточарство и винарство, слатководно и морско рибарство, шумарство и лов.

Иако се нарекува Државен инспекторат, во Р. Хрватска функционираат и други инспекторати како: 1) санитарна инспекција во рамки на Министерство за здравство; 2) просветен инспекторат во рамки на Министерство за образование и наука; 3) ветеринарна инспекција во рамки на министерство за земјоделие и шумарство; 4) градежна инспекција во Министерство за земјоделие и шумарство и 5) повеќе инспекции во рамки на МВР, Министерство за финансии и Министерство за одбрана.

Друга важна корист за Р.Хрватска од постоењето на единствено координативно тело за инспекција е спречувањето на судирите на интереси кои би можеле да се појават кога истото министерство или агенција издава дозволи и врши инспекции во истата област, со иземање на поголемиот дел од министерствата и подредени агенции кои издаваат дозволи надвор од сферата на вршење инспекции. Едни од најважните цели за воспоставување на единствено тело – Државен инспекторат беа :

- Концентрација на клучните функции на инспекцијата на едно место;
- подобрување на условите за работа;
- подигање на нивото на експертиза за супервизија на инспекциите;

- подобрување на соработката и координацијата меѓу различните инспекциски служби
- елиминирање на трошоците за вршење на неколку инспекции за истата цел.

Република Србија

Праксата за основање на самостојни регулаторни тела во Србија започнала во текот на 2002 година, иако особен напредок се гледа во изминативе неколку години во поглед на донесување закони за основање на овие органи како овластени органи за различни облици на контрола, насочување и уредување на јавните работи и дејности.

Словенија

Наодите за состојбите во Република Словенија покажуваат дека таму инспекторатите не²¹ се организирани во рамки на единствен државен инспекторат туку функционираат како органи во состав на постојните министерства. Меѓутоа, Европската Комисија ја обврзала Владата на Република Словенија да формира Инспекциски совет заради создавање на интегриран систем на координација на функционирање на инспекциските служби, дел од царинските и даночните служби, кој подоцна е и востановен, со цел координирање на активностите на инспекторатите во Словенија и избегнување на честото преклопување на нивните надлежности.

Инспекцискиот совет е основан со Законот за инспекциски надзор во 2002 година заради меѓусебна координација и поголема ефикасност на работата за поделните инспекции.

Со измените и дополнувањата на Законот за инспекциски надзор, со Инспекцискиот совет како постојано тело, раководи министерот за јавна управа

²¹Закон за инспекциски надзор на Република Словенија (Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 56/02, 26/07))

или лице поставено од него. Членови на советот се главно инспектори и началници на органите, односно деловните органи на субјектите во состав на министерствата. Исто така ова тело ги обработува и прашања поврзани со проблемите при работење на инспекторатите²².

Принципот на работа е преку организирање на седници на кои се дискутираат актуелните проблеми и активности кои претстојат, од каде произлегуваат конкретни препораки што се доставуваат на Владата на Р. Словенија. Начинот на работа на Инспекцискиот совет се уредува со Деловник за работа, што го донесува советот во координација со Владата.

Во Законот за инспекциски надзор²³ (ЗИН) се утврдени начелата на инспекциски надзор кои се однесуваат на самостојноста на инспекторите при вршење на задачите на инспекцискиот надзор, секој во рамки на своите надлежности, начелото на заштита на јавниот интерес и интересот на приватните и приватни лица, начелото на јавност при извршување на инспекциските работи и начелото на сразмерност при изрекување на мерките за кои се овластени инспекторите. ЗИН има субсидиарна примена на постапката доколку со посебен закон не е поинаку пропишано. Всушност, улогата на ЗИН е да воспостави унифицирана правна рамка за начинот на извршување на инспекцискиот надзор во Словенија. Работата на Инспекцискиот совет е формализирана во смисла дека се водат записници, се носат упатства и препораки за одредени прашања за кои постојат проблеми во однос на разграничувањето на должностите на инспекторатите, се предлагаат измени и дополнувања на соодветни закони по кои постапуваат

²²Министерство за економија: Пазарен инспекторат на Р. Словенија, Инспекторат за електронски комуникации, електронски потпис и пошта, Енергетски и рударски инспекторат; Министерство за земјоделие:Инспекторат за земјоделие, шумарство и храна организиран во 6 инспекциски служби, Фитосанитарна инспекциска служба, Шумарска инспекциска служба, Инспекциска служба за квалитетот на земјоделските производи и производи од храна, Земјоделска инспекциска служба, Инспекциска служба за лов и риболов; Министерство за животна средина и просторно планирање: Инспекторат за животна средина и просторно планирање; Министерство за здравство:Здравствен инспекторат; Министерство за труд и социјална политика: Трудов инспекторат; Самостојни органи:Инспекторат за образование и спорт, Инспекторат за заштита против природни и други непогоди, Инспекторат за транспорт

²³Закон за инспекциски надзор на Република Словенија- Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 56/02, 26/07)) (извор: https://www.uradni-list.si/_pdf/2007/Ur/u2007043.pdf#/u2007043-pdf)

инспекциските служби, се разгледуваат прашања за обука на инспекторите и обука во однос на тоа како инспекторите постапуваат со странките и се усогласува и планира помошта во областа на ИТ опремата.

По прашањата за координација на инспекциските служби, работењето тече многу неформално и доволно е само директорите на инспекторатите да се договорат за да се организира заедничка координативна акција на инспекциските служби кои се задолжени за одредена работа, а понатаму раководителите ја преземаат понатамошната координација. .

Почитувањето на упатствата и препораките кои ги носи Инспекцискиот совет се работа на морална одговорност на секој директор, кој понатаму дава отчет за својата работа пред министерот во чиј состав е инспекцискиот орган, како и на индиректен начин до Владата.

ЗИН ги уредува прашањата за условите кои важат хоризонтално и супсидијарно за одредено лице да биде распоредено на местото инспектор: соодветна стручна спрема, искуство и положен испит за да може да работи во органите на државна управа. Според ЗИН, секој инспектор е самостоен при извршување на инспекцискиот надзор и секој инспектор самостојно ги донесува мерките како исход од истиот. Исто така според ЗИН на инспекторот треба да му бидат достапни на увид сите јавни документи за одредена фирма која врши надзор и тој не смее да бара од субјектите –предмет на надзор да му достават докази за кои тој може да дојде по службен пат, односно по барање на некоја институција.

Целта на постоењето на Инспекцискиот совет е да се подобри координацијата на инспекциските служби при вршење на инспекцискиот надзор со цел ефикасно и поекономично настапување. Во оваа смисла инспекциските служби се поврзани функционално, а не формално, што значи дека инспекциските служби се органи во состав на министерствата или сектори, и со различен статус во однос на правната субјективност.

Црна Гора

Република Црна Гора го има усвоено ЗИН во 2003 година. Со новата легислатива се прифатени нови и специфични начела со што се менува дотогашната методологија на постапување на инспекциските служби со ставање на акцент на превентивната улога на инспекторатите. Во Црна Гора постои посебна Управа за инспекциски надзор, во која се наоѓаат четири одделни сектори за инспекција.²⁴

Босна и Херцеговина

Во периодот 2005-2006 година, во Босна и Херцеговина направени се напори за спојување на надлежностите и работата на двата ентитети во државата: Република Српска и Федерацијата на Босна и Херцеговина во еден Генерален инспекторат, кој ги собира под своја капа 26те различни видови инспекции во глави 10 инспекции во рамки на Генералниот инспекторат и останатите 4-5 во рамки на индивидуалните министерства.

4. Општи принципи и постулати на функционирање на инспекциските служби

Секоја држава се смета за успешна доколку во организацијата и постапувањето на своите органи со јавни овластувања се темели на општо прифатени принципи, а особено во помодерно време есенцијални се принципите на ефикасност, ефективност и економичност. Во работењето на инспекциските служби воопшто и во РМ, неопходно мора да се воспостават мерливи индикатори за тоа колку чинат инспекциите и како тоа се одразува на вкупниот буџет од кој се финансираат. Планирањето на инспекциските надзори мора да биде детално уредено, не само со анализа на ризик туку и со cost-benefit анализа. Во таа смисла, потребно е да се обрати особено внимание на ефективноста, ефикасноста и економичноста.

²⁴Извор: PRAVILNIK O UNUTRAŠNJOJ ORGANIZACIJI I SISTEMATIZACIJI UPRAVE ZA INSPEKCIJSKE POSLOVE
<http://www.uip.gov.me/inspekcije>

Ефикасноста, ефективноста и економичноста²⁵ треба да се прифатат како фундаментални принципи до кои треба да се придржуваат сите вработени, од врвот па се до подножјето на административната пирамида, вклучително и во инспекциските служби. Тие се супстанцијални елементи, кои го сочинуваат битието на административните “организми”²⁶ на европските земји и претставуваат директиви и патокази за работење на нивните службеници.

Јавната администрација е основниот механизам, кој го движи општеството. Нејзина најважна мисија и одговорност е да ги осигура очекувањата на граѓаните. Задоволувањето на општествениот (јавниот) интерес, во кој, всушност, е инкорпориран и поединечниот интерес е главниот атрибут на администрацијата. Фундаментална цел што треба практично да се операционализира со реформите е создавањето сервисно ориентирани административни системи, чии службеници во фокусот на вниманието и на целокупната своја активност треба да го стават граѓанинот. Во овој контекст, неопходно е да се „ресетира“ менталната матрица на административните кадри и длабоко во нивната свест да се врежи фактот дека тие постојат заради клиентите (граѓаните и правните субјекти), кои како даночни обврзници од чии средства се алиментира јавниот сектор имаат „свето“ право на ефикасен и ефективен начин да ги остваруваат своите права, обврски и интереси. Административните системи во развиените земји, како активни учесници во општествените текови, претставуваат една од основните подлоги на материјалниот и духовниот развој на современото општество. Поради тоа, при конципирањето на организациско-функционалната и структурална поставеност на современите административни апарати, освен легитимитетот на управното делување и законитоста на управните одлуки, мора да се води сметка и за ефикасноста и ефективноста на работата на државната администрација.²⁷

Принцип на ефикасност

²⁵Извор: „3-Е принципи и постулати на функционирање на инспекциските служби“, Дејан Витански, извор: http://www.uklo.edu.mk/files/attachments/horizonti_MKD.pdggf

²⁶Извор : http://www.uklo.edu.mk/files/Attachment/Horizonti_MKD.pdf

²⁷(Стјепановиќ, Н, Љиљкиќ, С, Управно право, Београд, 1991, стр. 145)

Во најширока смисла, под поимот ефикасност се подразбира успешно остварување на целисходните активности на човекот, односно максимално операционализирање на поставените цели на одредена активност, и тоа со минимален трошок на човечки и материјални ресурси ²⁸. Ефикасноста се определува како однос помеѓу постигнатите резултати или ефекти—outcomes или outputs и ресурсите кои се употребуваат – inputs $E = O / I$; E – ефикасност, O – outputs, I – inputs. Значи, таа се пресметува преку делење на исходите (целите, резултатите или ефектите) со она што се внесува како ресурс (административен кадар, потрошено време, технички, материјални средства) ²⁹.

За ефикасноста, често како синоним се користи и терминот продуктивност. Продуктивноста всушност е мерливата врска помеѓу квантитетот (и квалитетот) на остварените резултати и квантитетот на потребните ресурси за креирање на административните добра или услуги. Продуктивноста, во основа, е мерка за работната ефикасност на индивидуалната работна единица или на целата организација. ³⁰

За ефикасноста не е важно само времето во кое ќе се операционализира поставената цел/задача, туку многу важна компонента е и количеството на материјални и човечки ресурси што ќе бидат потрошени. Ефикасноста го акцентира трошокот на активност потребен за да се постигне дадениот резултат. Во овој контекст, во јавните сервиси неопходно е сузбивање на неконтролираното и нерационалното трошење на ресурсите – материјални, технички и кадровски. Вредноста за пари треба да биде основната водилка во работењето на модерниот администратор, кој мора да продуцира повеќе и подобро, со помалку трошоци. ³¹. Или, потребно е преку подобрување на квалитетот на административните услуги и производи да се влијае на намалување на трошоците, односно да се

²⁸(Гризо, Н, Гелевски, С, Давитковски, Б, Павловска-Данева, А, Административно право, Скопје, 2008, стр. 434)

²⁹(Berman, E, Productivity in Public and Nonprofit Organizations, SAGE Publications, London, 1998 стр. 55-62).

³⁰(Шафриц, Џеј, М, Расел, Е, В, Борик, Кристофер, П, Вовед во јавната администрација, Академски печат Скопје, 2009, стр. 434)

³¹(Витански, Д., Јавна администрација- состојби, проблеми и предизвици, Скопје, 2012,стр.155).

имплементира концептот “правење повеќе со помалку“. “Предмет на администрацијата е да открие: прво, што може да направи успешно и правилно, и второ, како може да ги направи овие работи со најголема можна ефикасност и со најмалку трошоци, во смисла на пари и на енергија³²“. Начелото на ефикасност го зазема местото на централна норма во секој административен процес. Неговата суштинска димензија, пред се, се манифестира во следново: - Ако два вида акции даваат исти резултати во остварувањето на проектираната цел, би требало да се претпочита оној вид што повлекува помало чинење; или пак - Ако двата вида акции предизвикуваат исто чинење, би требало да се преферира оној што дава поголеми резултати.³³

Во тесна врска со ефикасноста е и принципот на пропорционалност, кој бара дејствата и активностите што ги преземаат службениците да соодветствуваат, односно да бидат сразмерни на целите што настојуваат да ги постигнат. Целта на ова начело е да обезбеди разумна рамнотежа помеѓу засегнатите интереси, на пример, јавниот интерес од една страна и приватниот интерес на поединци од друга страна.³⁴

Правата за кои се одлучува во административната постапка имаат изразито временска димензија. Ако некое право не е признаено и остварено во рок додека странката има потреба, задоцнетата реализација на тоа право станува ирелевантна, односно странката нема повеќе интерес за остварување на тоа право (на пример, медицински третман што бара итност, дозвола за извоз или за увоз на производи со лимитиран рок на употреба, интервенцијата на противпожарната служба, полицијата и сл.)³⁵(Затоа е потребно благовремено и ажурно дејствување на административните органи. Навременоста подразбира преземање на потребните дејства и донесување на потребните одлуки во рамките на законски утврдените рокови. Спротивно на ова, ненавременото постапување

³²(Wilson, Woodrow, The Study of Administration, 1941, American Political Science стр. 494)

³³(Гризо, Н, Давитковски, Б, Проблеми на управувањето, Скопје, 2001, стр. 17).

³⁴(Компилација на инструменти на Советот на Европа, Административно право- Препораки 2005, стр. 290).

³⁵Матовиќ, И, Управни поступак, Шкољска књига, Загреб, 1988, стр. 38).

може да предизвика штетни импликации, како за јавниот така и за приватните интереси. На пример, доколку одредена фирма сака да увезе одредени земјоделски производи на пазарот во период кога има дефицит на таквите артикли, од извонредно значење за неа ќе претставува, што побрзото заокружување на формалните законски процедури. Притоа, доколку надлежните органи не се придржуваат и ги пречекорат законски предвидените рокови во поглед на издавањето увозна дозвола, сертификати за фитопатолошки, микробиолошки стандарди, царинењето на стоката итн, а со оглед на фактот што се работи за лесно расиплив производ и со рок на лимитирано траење, на фирмата ќе и биде предизвикана директна штета, во поглед на залудно потрошен капитал, изгубена добивка, нарушен углед и репутација кај деловните партнери и сл.

➤ Принцип на ефективност

Ефективноста на администрацијата и инспекциските служби значи успешно остварување на целите или решавање на задачите, кои и се поставени со закон. Принципот на ефективност се изразува како однос помеѓу остварените резултати и поставените цели. На пример, при подготвувањето на Буџетот, како највисок финансиски акт на една држава, надлежните служби во Министерството за финансии ја проектираат неговата приходна и расходна компонента. Во однос на приходната страна се планира колку финансиски средства ќе бидат собрани во државната каса, по однос на законски предвидените даночни основици од граѓаните и од правните субјекти како даночни обврзници, додека во однос на расходната димензија се врши распределба на собраните материјални ресурси по различни ставки, како на пример, за плати на вработените во јавниот сектор, социјални трансфери, капитални инвестиции и сл. Во конкретниов случај, доколку остварените резултати на крајот од тековната година кореспондираат со претходно зацртаните цели, може да се каже дека е постигната ефективност во работењето на соодветната служба. Значи, ефективноста на администрацијата ќе се постигне доколку таа успешно и квалитетно ги ефектуира целите и задачите, кои и се детерминирани со закон. На пример, ефективност на полицијата значи да

доаѓа на време на секој повик со соодветна опрема и кадар и успешно да интервенира. Мерките на ефективностa всушност се однесуваат на квалитетот, односно на степенот на кој се остваруваат проектираните цели на организацијата. Во тој контекст, ефективностa се грижи административните производи да содржат такви состојки и атрибути што ќе ги задоволат вкусовите на консументите. Значи, “ефективностa акцентот го става на квалитетот и одговара на прашањето дали ги преземаме правите нешта, за разлика од ефикасноста која фокусот го става на намалувањето на трошоците, а зголемувањето на output-от и одговара на прашањето дали нештата ги правиме на прав начин, т.е. правилно”³⁶. Навременоста, ефикасноста и ефективностa треба практично да се ефектуираат како заемно комплементарни и меѓусебно дополнувачки принципи на работење во секој административен процес, за клиентите да добијат услуга во која ќе бидат содржани сите потребни параметри. На пример, покрај намалувањето на времето на чекање за медицински интервенции, мошне значајни се и ефикасното воспоставување вистинска дијагноза, како и квалитетната и ефективна изведба на медицинскиот зафат.

➤ Принцип на економичност

Согласно со принципот на економичност, административната или инспекциската постапка треба да се спроведе итно и без одлагање, со што помалку трошоци и губење на време за странката и за другите лица, кои учествуваат во постапката, но притоа е неопходно да се преземе се за правилно утврдување на фактичката состојба и за донесување на законито и правилно решение. Економичноста подразбира рационално користење на расположливите ресурси, односно остварување на што поголем административен ефект или резултат со што помала употреба на средства. Во брзината и во штедењето треба да се оди до одредена граница и да се внимава да не се премине рубиконот, што би било на штета на правилното утврдување на материјалната вистина и на законитото решавање на конкретни административни работи. Значи, несомнено дека принципот на

³⁶(Berman, E, Productivity in Public and Nonprofit Organizations, SAGE Publications, London, 1998 стр. 55- 62)

економичност треба да зазема значајно место во работата и одлуките на административците, но тоа никако не смее да биде на сметка на начелата на законитост и на материјална вистина. Се разбира, доколку материјалната вистина може да се утврди со поевтини и поекономични доказни средства кои бараат помалку трошоци и губење време, а сепак се постигнува целта на постапката, овластеното службено лице така и ќе постапи.

- Значењето и суштинската димензија на принципите на ефикасност, ефективност и економичност

Принципите на ефикасност, ефективност и економичност претставуваат барометар за степенот на демократијата во одредена држава. Тие, всушност, имплицитно покажуваат колку државата води сметка за остварувањето на правата, интересите и обврските на клиентите пред административните органи.³⁷

Во овој контекст, подемократска е онаа држава во која граѓаните и другите правни субјекти можат полесно да им пристапат на административните служби и ефикасно, ефективно и економично да си ги остварат своите, права, обврски и правни интереси загарантирани со Уставот, законите и другите прописи. Од квалитативното практично имплементирање на 3-Е принципите зависи и легитимитетот и авторитетот на државната власт, па затоа во некои земји, како на пример Кина, административната култура на „услуги за граѓаните“ или „служење на народот“ е накалемена како идеологија.

Инспекцијата која се заснова врз јасно проектирана мисија е поефикасна, поефективна, попродуктивна, поиновативна и пофлексибилна, за разлика од управата која е строго нормирана, односно која се заснова врз крути правила и прописи. Администрацијата ориентирана кон резултати е заинтересирана не за инпути, како што класичната управа е заинтересирана за буџетски алокации, туку за постигнатите ефекти од преземените активности. Затоа, „институциите кои се засноваат на инпути имаат малку причини да се борат за сопствените

³⁷ International Republican Institute (IRI) 2013 Democratic Governance, Connecting citizens and government to improve communities

перформанси, за разлика од службите кои се финансираат според постигнатите резултати и кои поради тоа постојано се опседнати или калкулираат со начините за подобрување на своите перформанси.³⁸

Успешноста на јавниот сервис може да биде измерена во однос на ефикасноста, ефективноста и квалитетот – зависно од улогата на граѓаните: -граѓанин: ефективно решавање на проблемите со што е можно помал трошок (трошкова ефикасност) – фокусот се става на социјалното влијание; даночен обврзник: ефективно произведени резултати и учинок – фокусот е врз вредноста на парите во административните трошоци; -корисник: најсоодветна услуга – вистински квалитет, вистински квантитет, доставени во вистинско време и веднаш достапни. Во европските административни сервиси, генерално, постои искристализирана свест дека администрацијата, заснована врз ригидни и нефлексибилни правила и процедури, мора да биде супституирана со администрација ориентирана кон резултати. Основната поента на ваквиот пристап е дека јавните служби постојат, пред се, за да даваат услуги или продукти на нивните корисници (или клиенти). Ова е иницијалната точка за воспоставување на контурите на административен модел, што гарантира квалитетни услуги со намалени трошоци, а напуштање на ретроградниот концепт на администрација, што само нуди услуги, без јасно профилирана мисија. Грижата за ефикасно и ефективно обезбедување на административните услуги, кои ќе ги препознаваат интересите и потребите на клиентите и на даночните обврзници е прифатена како есенцијална професионална и етичка компонента на современите јавни сервиси. Владите иницираат реформи за да испорачаат подобра вредност за парите што ги трошат од даноците и, што е посуштествено да ја модифицираат или преобликуваат врската помеѓу државата и нејзините граѓани. Притоа, акцентот го ставаат врз следниве компоненти: -Продуктивност. Клучијалното прашање кое се поставува во овој контекст е како владите да продуцираат повеќе услуги со помалку пари собрани од даноците. Имено, граѓаните перманентно бараат намалување на даночното оптоварување, меѓутоа нивните барања и очекувања за подобри и

³⁸Osborne,D, Gaebler, T, (1992), Reinventing Government, Adison Wesley, стр. 139).

поквалитетни услуги од службите не се намалува. Заради ова, владите мораат да изнаоѓаат модалитети со кој ќе продуцираат повеќе и поквалитетни услуги, но со исти или намалени приходи. -Маркетизација. Овде провејува заложбата за ползување иницијативи од пазарен стил, со цел да се неутрализира разорното дејство на патолошките елементи на бирократијата. Во овој контекст, некои влади приватизираа во голема мера со продавање јавни претпријатија, додека пак други во голема мера се потпираа на договори со невладини партнери во испорачувањето на услугите. Интенцијата на овој стратешки пристап е супституирање на традиционалниот механизам на наредба и контрола со пазарен механизам-Ориентираност кон услуги. Наместо да се изготвуваат и имплементираат програми само од гледна точка на испорачувачите на услугите (службениците) и истите да се менаџираат преку постојните бирократски структури, реформаторите се обидуваат на пиедесталот да ги стават граѓаните како консументи на услугите. Во одредени случаи, ваквата стратегија подразбира на граѓаните да им се даде избор меѓу алтернативни системи, додека пак, во други случаи таа подразбира обука на програмски менаџери, кои би се фокусирале на подобрување на услугите. Пазарите природно им нудат избор на потрошувачите. Реформаторите, треба да настојуваат да ги користат пазарните механизми за да им го понудат на клиентите истиот избор. -Одговорност. Во овој сегмент, владите настојуваат да ги заменат системите на одговорност од горе надолу засновани врз правила, со системи од долу нагоре кои се водени од резултати. Тие тендираат да се фокусираат врз резултати и исходи, наместо врз процеси и структури.³⁹

³⁹(Доналд Ф. К, 2008, Глобална револуција на јавниот менаџмент, превод, МАГОР Скопје, стр.1-3)

Принципите во Република Македонија- реалност и визија⁴⁰

Начелото за ефикасно работење е уставна и законска обврска на администрацијата, како и на инспекциските служби во Република Македонија, при што посебно во Законот за организација и работа на органите на државната управа провејува заложбата за одговорност на администрацијата за ефикасно вршење на управните работи. Исто така, принципот на ефикасност е етаблиран и во Законот за општа управна постапка, каде што е пропишано дека управната постапка кога се решава за правата, обврските и интересите на граѓаните се води без оддолжување, што побргу и со максимално почитување на временските рокови утврдени во законите и во другите прописи. И економичноста е предвидена како основно начело во нашиот Закон за општа управна постапка, каде што е пропишано административната постапка да се води итно и без одлагање, со што помалку трошоци и губење на време за странката и за другите лица кои учествуваат во постапката, но при тоа е неопходно да се преземе сè за правилно утврдување на фактичката состојба и за донесување на законито и правилно решение.⁴¹

И покрај фактот што 3-Е принципите се нормативно зацементирани, она што недостасува во македонската практика е нивната доследна практична имплементација. Се уште се присутни крутите хиерархиски односи, ригидниот формализам, тенденциите за функционерска управа, како и анахроничниот чиновничко-бирокуратски менталитет на вработените во администрацијата, кои негативно влијаат на економскиот, демократскиот и воопшто на општествениот развој. Клиентите во основа се незадоволни од администрацијата, поради тоа што таа е бирократизирана, неефикасна, трома, индиферентна, ригидна, дехуманизирана, а не активна, кооперативна и флексибилна. Тоа значи дека се уште во голема мера се провлекуваат појавите на безлично, хиерархиско, строго формалистичко, ригидно, бавно и неодговорно постапување со предметите и

⁴⁰Promoting and governance in Western Balkans, Norwegian support to institutions Building in BiH, Macedonia and Serbia, ISSN 1890-6583

⁴¹Закон за општа управна постапка („Службен весник на Република Македонија” бр. 38/05, 110/08, 124/15) (ЗОУП

странките. Граѓаните кои стапуваат во односи со административните служби се уште се третираат како потчинети молители. Тешко се врши трансплантацијата на стерилната ментална матрица на административците, кои се уште не можат да ја доловат сржта на фактот дека постојат заради и во интерес на клиентите, кои како даночни обврзници од чии средства се финансира нивното делување, имаат свето право на квалитетен начин да ги остваруваат своите права, потреби и обврски.⁴²

За подобрување на 3-Е принципите, потребно е преземање на широк спектар системски мерки:

1. Поедноставување и забрзување на процедурите, што пред се подразбира скратување на роковите во кои се одвиваат административните постапки, намалување на бројот на потребните документи, повисок степен на разбирливост на формуларите што ги пополнуваат граѓаните, а сето тоа во насока на ефикасно задоволување на есенцијалните граѓански права и обврски;
2. Кастрење, гилотина на ирационалните прописи, што ќе овозможи излегување од коплицираните административно–процедурални лавиринти. Регулаторната гилотина треба да биде острица што ќе ја засече главата на бирократската ламја и ќе ги ликвидира излишните прописи и мачните процедури. Целта на гилотината е на стопанствениците да им обезбеди поедноставен амбиент за работа, а на граѓаните полесно и попријатно искуство во контактите со државната администрација. Тоа ќе се оствари преку елиминирање и поедноставување на административните процедури, кои го обременуваат работењето на деловните субјекти и секојдневието на граѓаните;
3. Елиминирање на функционалните преклопувања на надлежностите што постојат кај административните органи. Во овој контекст неопходно е прецизно законско нормирање за тоа кои административни работи спаѓаат

⁴²(Витански, Д, 2011, Сервисна ориентација на администрацијата, ИЛКО Гостивар, стр. 182-183).

во ингеренции на конкретни органи, со цел да не дојде до дуплирање и судир на надлежностите;

4. Подобрување на административниот јазик, што значи да се отстранат заплетканите фрази и извитоперени конструкции кои доминираат во бирократскиот израз, за да се олесни разбирливоста на стилот и јазикот на официјалните документи. Значи, потребни се опсежни кампањи за усвојување на едноставен јазик, со што ќе се подигне нивото на разбирање во комуникацијата помеѓу управата и клиентите;
5. Целосна компјутеризација на органите на управата, креирање на web- страни со голем број информации, посебно за тоа кои документи им се потребни на граѓаните за да остварат одредено право, на кој орган треба да му се обратат. Исто така, граѓаните треба да се информираат за суштината на позитивните прописи, нивните измени и дополнувања, за промените на формуларите и сл. Потребно е давање на административни услуги по електронски пат, односно воведување на е- услугите (e- services), со што на граѓаните ќе им се овозможи електронски да комуницираат со државните службеници, да симнуваат, пополнуваат и испраќаат формулари и др;
6. Формирање и функционирање на централната база на податоци што ќе овозможи целокупна евиденција на сите податоци за граѓаните и нивните имоти, а со тоа ќе го олесни и забрза работењето на административните органи и ќе обезбеди поголема правна сигурност;
7. Институционално етаблирање на правилото „молчењето на администрацијата значи одобрување“, со цел службениците да се притиснат да бидат поревносни во извршувањето на работните задачи. Меѓутоа, овој концепт треба да се имплементира етапно, внимателно и осмислено, со изнаоѓање на баланс помеѓу јавниот интерес на администрацијата и приватниот интерес на граѓаните и со почитување на принципот на законитост, како стожер на правниот поредок.;
8. Деполитизација, односно оттргнување на администрацијата од политичките „канџи“. Во овој контекст, суштински предизвик претставува сузбивањето на политичкиот spoils систем, кој преку внесување на аматерски

дилентантизам е генератор на аномалии, коруптивни девијации и дисфункционалност на управата и силно институционално етаблирање на вредносниот merit систем, чиј фундамент се професионално искристализирани кадри т.е луѓе со високообразовни квалификации и специјалистичка надградба. Односно, крајно време е партиската книшка да го загуби приматот пред професионалната компетентност која е *conditio sine qua non* за успешна администрација;

9. Воведување на менаџерски методи и претприемачки дух во работењето на администрацијата;
10. Воведување на т.н one-stop shops методи, односно решавање на административни работи на едно место. Во овој домен спаѓа и едношалтерскиот систем со помош на кој им се овозможува на домашните и странските правни и физички лица на едно место да ги завршат сите формалности за законито отпочнување со определена стопанска дејност;
11. Примена на самопослужувачки техники, како на пример, плаќањето на обврските што ги имаат граѓаните кон управата преку телефон (мобилен или фиксен), преку интернет, и сл
12. Подобра пристапност на административните и инспекциските органи до граѓаните. Овде спаѓаат: лесно наоѓање на потребната служба, создавање услови за полесен физички пристап на инвалидизирани лица, флексибилно и продолжено работно време, работа на одредени административни служби и за време на викенди и празници, добра и рамномерна регионална дистрибуција на службите и сл.
13. Перманентна обука која не треба да биде награда и привилегија за малкумина повластени и да претставува средство за фаворизирање, туку инструмент за подобрување на индивидуалното и организациското работење;
14. Приемливост, што означува љубезност, услужност, флексибилност и непосредност на административниот кадар, посебно во оние сегменти што директно комуницираат со клиентите;

15. Поголемо доближување на администрацијата и инспекциските служби до граѓаните, преку разни брошури, телевизиски спотови, подвижни информационаи штандови и организирање на отворени средби, каде граѓаните ќе се информираат за новововедените или изменети закони, процедури, прописи или ќе добијат корисни и неопходни совети и потребна помош за успешно остварување на нивните права и обврски.
16. Интензивирање на процесите на децентрализација и деконцентрација, кои ќе овозможат понепосредни, побрзи и подобри одговори на проблемите и потребите на граѓаните;
17. Етаблирање на Јавно-приватно партнерство како инструмент со помош на кој би се подобриле перформансите на јавниот сектор, преку промовирање на пазарните елементи и инфилтрирање на приватниот сектор во производството и давањето на услуги во оние области каде што административниот сектор е неефикасен, со цел да се понудат што е можно поквалитетни, поефикасни и поекономични услуги на корисниците/клиентите.
18. Сузбивање на неконтролираното и непродуктивното зголемување на управата, односно рационализација на оние сегменти од административниот апарат каде што ќе се утврди превработеност; итн.

ГЛАВА II : ЗАКОНСКА И ОРГАНИЗАЦИСКА ПОСТАВЕНОСТ НА НАДЗОРОТ

1. Надзор низ призмата на меѓународните правни документи

Владите во речиси сите земји во светот се посветени на усвојување на потребните промени за координација на активностите и услугите од страна на различни инспекторати. Ова може да се постигне преку формулирање на политичка рамка која ќе постави стратешка насока за реформите да бидат можни и одржливи. Политичката рамка обезбедува ⁴³јасни принципи, резултати и мерки што се однесуваат на идентификуваните проблеми.⁴⁴

- **Клучните принципи, резултати и мерки на надзорот**⁴⁵

Со цел да се обезбеди конзистентност при вршење на надзорот, општо прифатени се неколку принципи на кои се темели надзорот.

1. Јасно поставена цел

Инспекторатите донесуваат заеднички пристап за инспекции, промовирање и помагање на заеднички инспекции и обезбедување на информации и совети.

Инспекциите ќе имаат јасно одредена цел и инкорпориран ризик, со степен на редовна инспекција.

2. Ефективност

Инспекциите треба да постигнат поголема ефективност преку постигање повисок степен на усогласување.

3. Пропорционалност

⁴³Сервисна ориентација на администрацијата, д-р Дејан Витански; Скопје, 2011

⁴⁴Blanc F. (2012), Inspection Reforms – Why, How, What Results?, Review of experience in inspections and enforcement of business regulations and their reform, OECD Workshop, Jerusalem.

⁴⁵Blanc F. (2012), Improving Inspections – Better Implementation and Delivery Tools, Some examples of approaches and reforms to enhance outcomes and reduce burden, OECD Workshop, Jerusalem.

Инспекциите треба да избегнуваат непотребни оптоварувања преку усогласување со профилот на ризичност на регулираните тела.

4. Транспарентност⁴⁶

Инспекциите треба да се вршат на отворен, инклузивен и правичен начин за да се всади доверба на јавноста, преку обезбедување на транспарентни и лесно достапни упатства, листи за проверка, алатки и законски проверени, најчесто поставувани прашања. Инспекторите мора да бидат способни да ги оправдаат одлуките и да бидат предмет на јавна контрола.

2. Односи на инспекциските служби со други органи, граѓаните и бизнис заедницата во светот и Европа

Примарниот начин на кој инспекциите претставуваат закана и потешкотија за бизнисот е губењето време и директните трошоци кои ги иницираат, а истите претставуваат и добра основа за креирање на слабости во односот инспекција-бизнис заедница во поглед на постоење на систем кој подлежи на дуплирање и недостаток на контрола, слабо таргетирање, нејасни цели, што во пошироки рамки го дефинира инспекцискиот систем како дестимуланс за инвестиции и формирање стартапи.

Трошоците што често се поврзуваат дека се иницирани од инспекциите се следниве:

- Време за подготовка, ако воопшто има услови за тоа, кога инспекциите се однапред најавени – вклучувајќи го времето за подготовка на потребната документација која е предмет на инспектирање;

⁴⁶Прирачник за јавната администрација : Учество на засегнатите страни во регулаторниот процес
https://ener.gov.mk/userfiles/file/info/Priracnik_za_JA_mk.pdf

- Време на инспекциската постапка: времето кое претставниците од компанијата го поминуваат со инспекциските служби и не се во можност да вршат било какви други работи;
- Постинспекциски временски период кога се вршат сите активности кои произлегле од надзорот: подготовка на документација и други административни задачи

Во некои земји, пракса се т.н „неофицијални“ награди за инспекторите со цел нивно поткупување и истите претставуваат сериозен проблем за поткупување на професионалноста, непристрасноста и самостојноста како принципи на работа на инспекциските служби.

Парични казни, или било кој друг вид на казни, доколку се нанесени врз бизнисот, како резултат на инспекција, претставуваат закана и сопка за компаниите. На прв поглед тоа се само трошоци кои произлегуваат од инспекциите, но подобро е да се каже дека всушност тие произлегуваат од неусогласеноста на работата на компаниите со законски пропишаните задачи и се целосно оправдано иницирани трошоци. Потребна е подетална анализа за да се истражи дали нивото на изречени казни претставува сериозен проблем за бизнисите од една страна и деградирање на системот на инспекција (во поглед на нејасни и неконзистентни барања од страна на инспекторите, „системско“ казнување без земање предвид на природата на проблемот и прекршокот, како и ерозија на рационалноста во изрекување на инспекциски мерки во смисла на селективност на бизнисите кои ќе бидат казнети или не). Други трошоци за бизнисите иницирани од инспекциските постапки се и постинспекционите трошоци кои не се директно поврзани со инспекциската постапка туку со постоечката законска регулатива која ја утврдува доследноста на работењето на бизнисите со законските прописи, а што е предмет на инспектирање од страна инспекциските служби. Овде спаѓаат трошоците за „подобрување“ односно отстранување на недостатоците кои инспекторот ги открил за време на инспекцискиот надзор како и трошоци за консултирање странска експертиза, ситуации кои се појавуваат доколку инспекциската служба нема капацитети за вршење советодавна улога во поглед на недостаток на експертиза

на инспекцискиот кадар. И се разбира, она што дефинитивно може да се стави како сериозен трошок за бизнисите е изгубениот профит како резултат на одложени или суспендирани операции за време на инспекцијата или после неа (доколку инспекторите изречат стопирање на некои од работните процеси). Овие две ситуации се тотално спротивни имајќи предвид дека во првата се работи за прекинување на операцијата само поради посетата на инспекторот, кога персоналот е должен да помине време со него) додека втората ситуација веќе се третира како санкција и во ваков случај треба да се направи продлабочена дистинкција дали се работи за прекумерно изречена мерка (што понатаму наведува на проблеми со самиот систем на санкции) или е само соодветен договор на неусогласеност на бизнис делувањето со законски пропишаните норми и правила. Но во пракса се покажало дека овие трошоци иако се со значително влијание по функционирањето на бизнисите, тешко е да се проценат и пресметаат, па затоа често и не се перцепираат како трошоци. Во барање на солуција за овие ситуации, имајќи ги предвид тешкотиите при мерење и проценка на овие трошоци, се издвојуваат две опции:

- Обид за детален преглед на сите трошоци кои се иницирани или резултат на инспекциската постапка преку длабински интервјуа со сопствениците на бизнисите, иако комплексноста на процесите најчесто дозволува истото а се направи само во одредени економски сектори⁴⁷.
- Лимитирање на мерењето на наједноставните и најчести трошоци како директно изгубено време во текот на инспекцискиот процес што може да се определи и измери преку различни анкети.

3. Законска поставеност на надзорот во РМ

Кога се зборува за надзор, неговата законска и организациска поставеност во РМ, неминовно сме упатени на основниот и највисокиот документ Уставот на

⁴⁷Blanc F. (2012), Improving Inspections – Better Implementation and Delivery Tools, Some examples of approaches and reforms to enhance outcomes and reduce burden, OECD Workshop, Jerusalem.

РМ кој ја дава правната основа за понатамошно разработување на материјата низ материјални и процесни прописи. Еден од основните закони кои на системски начин ја обработуваат областа е Законот за организација и работа на органите на државната управа⁴⁸. Меѓутоа, во секој случај работите на државната управа се уредуваат со закон, како основно начело утврдено во Уставот на РМ⁴⁹. Согласно ЗОРДУ⁵⁰ работите на државната управа се:

- Непосредно спроведување на закони и други прописи
- Носење на управни акти
- Спроведување на Управен надзор
- Спроведување специфичен надзор- инспекциски надзор
- Вршење на други управни и стручни работи согласно закон

Согласно законот, дефинирани⁵¹ се и работата на државната управа и специфицирани се органите и телата од кои е составена државната управа и државната власт во Република Македонија. Се разбира постојат и други закони со кои се формираат суигенерис органи кои во суштина не се органи на државна управа, но сепак се дел од државната власт (агенции, комисии, совети и сл.). Основните органи на државната управа се министерствата и Владата на РМ и во најголем дел во состав на министерствата се формираат посебни органи со или без својство на правно лице. Едни од таквите органи се државните инспекторати како срж на инспекциските служби во РМ. Државните инспекторати се формирани за вршење на одредени управни и други специфични и стручни работи од областа на инспекцискиот надзор, заради што се и со својство на правни лица. Друг дел од органите кои имаат инспекциски надлежности и кои по својата суштина, меѓу останатото вршат и инспекциски работи и потпаѓаат под поимот инспекциски

⁴⁸ Закон за организација и работа на органите на државна управа (Сл. Весник на РМ, бр. 38/05,110/08,51/11,145/15) - ЗОРДУ

⁴⁹ Устав на РМ (Службен весник на РМ бр. 52/91)

⁵⁰ член 11 и 12 од Закон за организација и работа на органите на државна управа (Сл. Весник на РМ, бр. 38/05,110/08,51/11,145/15)

служби, се формирани и работат како посебни државни органи или како единици на локалната самоуправа, односно Градот Скопје.

Согласно Законот за организација и работа на органите на државната управа, помеѓу останатите работи на државната управа, наведено е дека тие вршат и работи на Управен надзор, а во тој склоп како специфичен дел и работи на инспекциски надзор. Инспекцискиот надзор го вршат органи на државната управа во согласност со материјалните закони. Инспекцискиот надзор се спроведува од страна на инспектори, односно други лица овластени за такви работи доколку така е уредено со посебен закон. На инспекторите им е дадено право и должност за преземање на управни и други мерки заради спроведување на законите и другите прописи. Генерално, во постапките на инспекторите при вршење на инспекциски надзор постојат основни правила кои можат да се вбројат на следниот начин⁵²:

- Инспекторот врши инспекциски надзор и покренува постапка по службена должност, на барање на странка или ако е така со закон предвидено
- Инспекцискиот надзор завршува со носење на решение како управен акт и со контрола на неговото извршување
- Актите на инспекторите се извршуваат по службена должност
- Решението во инспекциска постапка секогаш е решение за примена на управни мерки и не може да има друга содржина, доколку нешто друго не е пропишано со посебен закон
- Товарот на докажување во инспекциската постапка е на инспекторот
- Во поглед на водењето на постапката и потпишувањето на актите кои ги носи, инспекторот се води од начелата на самостојност и независност
- По правило, во инспекциските постапки роковите за постапување се секогаш пократки од општите рокови утврдени со ЗОУП⁵³

⁵²член 23 и 24 од Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16)

⁵³Закон за општа управна постапка(„Службен весник на Република Македонија“ бр. 38/05, 110/08, 124/15) (ЗОУП)

3.1 Управен надзор

За спроведување на управен надзор, органите и телата на државната управа го следат спроведувањето на законите и др. Прописи, законитоста и постапувањето на органите и телата на државната управа, единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје, како и следење на законитоста на правните лица кои имаат јавни овластувања. Согласно ЗОРДУ, ресорните министерства вршат управен надзор во областа за која се организирани. Во спроведувањето на управниот надзор, органите и телата на државната управа особено ја следат:⁵⁴

- законитоста на работата и постапувањето
- решавање во управните работи
- ефикасноста и ефективноста во вршењето на работите на државната управа
- односот на службениците и субјектите кои имаат јавни овластувања кон граѓаните и другите странки во постапката

Доколку при спроведување на управниот надзор, органите и телата на државната управа оценат дека постојат одредени незаконитости и неправилности во носењето на прописите односно акти, ако постојат недостатоци и грешки во решавањето на управната работа, ако стручната способност не задоволува и ако не постои соодветен однос на службениците и другите субјекти спрема странките во постапката, тие ќе преземаат мерки и активности во рамки на делокругот на своите надлежности за отстранување на воочените незаконитости и неправилности. При вршењето на управниот надзор, органите и телата на државната управа постапуваат особено на следниот начин⁵⁵:

- бараат извештаи, податоци и други информации во врска со вршење на работите на државната управа

⁵⁴Член 39 од Закон за организација и работа на органите на државна управа (Сл. Весник на РМ, бр. 38/05,110/08,51/11,145/15) -

⁵⁵Член 38 од Закон за организација и работа на органите на државна управа (Сл. Весник на РМ, бр. 38/05,110/08,51/11,145/15)

- утврдуваат фактичка состојба при вршење на работите на државната управа
- предлагаат мерки кои мораат да се преземаат заради вршење на одредени работи
- поведуваат постапки за утврдување одговорност на службениците, односно субјекти овластени за вршење јавни овластувања
- непосредно можат самите да ги извршуваат работите на државната управа и работите на единиците на локалната самоуправа, односно субјектите со јавни овластувања во рамките на својот делокруг на надлежности и да преземаат и други мерки пропишани со закон

3.2 Инспекциски надзор

Еден од видовите на Управен надзор кој го спроведуваат органите и телата на државна управа е инспекцискиот надзор. Инспекцискиот надзор без сомневање зазема значајно место меѓу работите кои ги вршат државните органи во рамки на своите надлежности⁵⁶. Во постапката за вршење на инспекциски надзор се применуваат одредбите од Законот за инспекциски надзор⁵⁷, доколку со друг закон поинаку не е уредено. Во спроведување на инспекцискиот надзор, согласно посебните закони со кои се формирани инспекциските служби и субсидијарните прописи по кои постапуваат се врши:⁵⁸⁵⁹

- проверка на општи и поединечни акти, фајлови, документи, докази и информации во обем според предметот на инспекцискиот надзор, како и

⁵⁶Административно право; Наум Гризо, Симеон Гелевски, Борче Давитковски и Ана Павловска Данева, Скопје 2008 година

⁵⁷Закон за Инспекциски надзор (“Службен весник на Р.М” бр.50/10, 162/10, 157/11, 147/13, 41/2014, 33/15 и 193/15)

⁵⁸2. Закон за организација и работа на органите на државна управа (Сл. Весник на РМ, бр. 38/05, 110/08, 51/11, 145/15) - член 42

⁵⁹член 42 од Закон за Инспекциски надзор (“Службен весник на Р.М” бр.50/10, 162/10, 157/11, 147/13, 41/2014, 33/15 и 193/15)

барање до субјектот на надзорот или неговите овластени вработени да подготват потребни копии и документи изработени на странски јазик да бидат преведени на македонски јазик и неговото кирилско писмо и да бидат заверени од овластен судски преведувач;

- надзор во деловните простории и други објекти што не се користат како живеалиште, над превозни средства и производи;
- Проверка на идентификациски документи на лица поради потврдување на нивниот идентитет во согласност со закон;
- Барање до субјектот на надзорот или од неговите вработени писмено или усно објаснување во врска со прашања од делокругот на инспекцискиот надзор;
- Барање до субјектот на надзорот или неговите вработени да ги достават податоците за нивните добавувачи со кои располагаат;
- барање стручно мислење кога е тоа потребно за инспекцискиот надзор;
- земање примероци без надоместок за натамошни тестови или проверки во случаи определени со закон или друг пропис;
- контрола на активностите на субјектот на надзорот при продажба на производи или давање услуги
- обезбедување звучни и видео записи кои можат да бидат искористени во инспекцискиот надзор;
- попис на затекнатите стоки во деловниот објект
- Обезбедување други потребни докази
- увид во општи и поединечни акти во условите и начинот на работа во субјекти кои се инспектираат

При вршењето на инспекцискиот надзор, во согласност со закон, инспекторот има обврска⁶⁰:

- да постапува по иницијативи за поведување на инспекциска постапка и за тоа да го извести подносителот на иницијативата;

⁶⁰член 23 од Закон за Инспекциски надзор (“Службен весник на Р.М” бр.50/10, 162/10, 157/11, 147/13, 41/2014, 33/15 и 193/15)

- да го известува одговорното лице на субјектот на надзорот за почетокот на вршењето на инспекцискиот надзор, освен ако со закон поинаку не е утврдено или ако со таквото известување ќе се намали ефикасноста на надзорот, или заради заштита на јавниот интерес, животот и здравјето на луѓето и имотот,
- да се легитимира пред субјектот на надзорот, односно пред одговорното или друго овластено лице на субјектот на надзорот;
- да состави записник за извршениот инспекциски надзор;
- да ја чува тајноста на класифицираните податоци;
- да постапува законито, навремено и во согласност со Етичкиот кодекс на државните службеници и Етичкиот кодекс на инспекциската служба и
- да го извести одговорното лице на субјектот на надзорот за законскиот основ за вршење на надзор

Во согласност со закон, заради отстранување на утврдените неправилности, инспекторот има право и обврска на субјектот на надзорот⁶¹:

- да му укаже на утврдените неправилности и да определи рок за нивно отстранување;
- да му нареди да преземе соодветни мерки и активности во рок кој ќе го определи инспекторот;
- привремено да му забрани вршење на дејност, професија или должност;
- привремено да му одземе предмети и средства со кои е сторено кривично дело или прекршокот, во согласност со закон;
- да му поднесе барање за поведување на прекршочна постапка и
- да му поднесе кривична пријава или да поведе друга соодветна постапка.

Заради отстранување на утврдените недостатоци инспекторот може да врши и други овластувања и одговорности во согласност со закон.

⁶¹член 25 од Закон за Инспекциски надзор (“Службен весник на Р.М“ бр.50/10, 162/10, 157/11, 147/13, 41/2014, 33/15 и 193/15)

Субјектот на надзорот пак е должен⁶²:

- на инспекторот да му овозможи непречено вршење на инспекцискиот надзор, да стави на увид исправи и податоци кои се потребни за вршење на надзорот.
- на инспекторот да му ги обезбеди условите неопходни за непречена работа и утврдување на фактичката состојба.
- на инспекторот да му овозможи во определениот рок пристап до просториите, производите, документите или кое било друго средство кое е предмет на инспекцискиот надзор.
- по писмено барање на инспекторот да го прекине работењето за време на инспекцискиот надзор, доколку инспекторот на друг начин не може да го изврши надзорот и да ја утврди фактичката состојба.
- по писмено барање на инспекторот, во рокот определен со барањето, на инспекторот да му достави или подготви точни и целосни податоци, извештаи, материјали или други документи кои се неопходни за извршување на инспекцискиот надзор.
- Инспекторот може од субјектот на надзорот да побара да изврши некоја активност во инспекциската постапка поради целосно утврдување на фактичката состојба и да определи рок за извршување на таа активност.

Субјектот на надзорот во постапката на инспекциски надзор ги има следните права:⁶³

- да дава изјави на записник и забелешки во однос на законитоста на постапката на инспекцискиот надзор, односот на инспекторот или точноста на утврдената фактичка состојба, со образложение за причините за тоа.
- да одбие да го потпише записникот, ако не се согласува со фактите кои се наведени во записникот или ако му е оневозможено правото да дава изјави

⁶²член 28 од Закон за Инспекциски надзор (“Службен весник на Р.М“ бр.50/10, 162/10, 157/11, 147/13, 41/2014, 33/15 и 193/15)

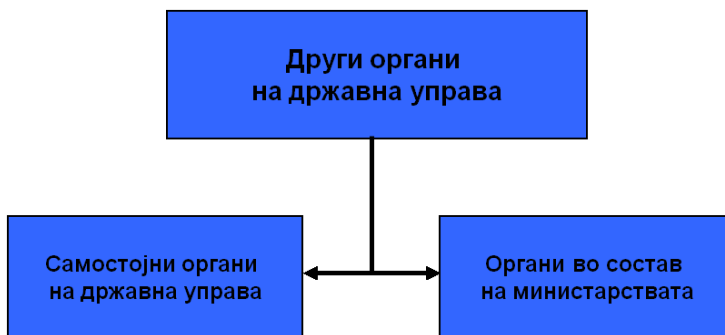
⁶³член 29 од Закон за Инспекциски надзор (“Службен весник на Р.М“ бр.50/10, 162/10, 157/11, 147/13, 41/2014, 33/15 и 193/15)

на записник и забелешки во однос на законитоста на постапката на инспекцискиот надзор

- Одбивањето да се потпише записникот не го спречува натамошното водење на постапката на инспекцискиот надзор.

За непречено вршење на инспекцискиот надзор и за извршување на изречените мерки одговара субјектот на надзорот и одговорното лице во субјектот на надзорот. Субјектот на надзорот, односно одговорното лице во субјектот на надзорот е должно веднаш по истекот на рокот определен за извршување на инспекциската мерка, а најдоцна во рок од три дена писмено да го извести инспекторот дали се извршени наредените инспекциски мерки.

3.3 Надзор на регулаторните и надзорните тела



Во рамки на вршењето на работите утврдени со закон, а при примена на јавни овластувања, во РМ освен класичните органи и тела на државна управа кои водат потекло од организацијата на државната власт историски гледано преку моделот на континенталниот систем на организираност на државната управа и администрацијата воопшто. Во поновата историја на Р. Македонија,⁶⁴ во системот на организацијата на државната власт се појавија се повеќе импланти од

⁶⁴ Поим и улога на независните регулатори, проф. Д-р Сениша Петровиќ; стручно списание ПРАВНИК, декември 2008 година

англосаксонскиот систем на организираност на државната власт како посебни органи и тела⁶⁵ кои добиваат нови и специфични улоги утврдени со закон. Честопати се среќаваат како агенции, комисии и слично. Ова се релативно нови институции коишто се појавуваат во сите европски земји и се со надлежности за одлучување за права и интереси во управни работи каде што граѓаните и правните лица имаат потреба за регулирање на прашања врзани со секојдневниот живот и стандард на живеење (набљудување на пазарот, телекомуникации, енергетика, заштита на потрошувачи и сл.) Често пати регулаторните и надзорните тела, без оглед на нивниот назив, добиваат и функции на одлучување како управни органи, а истите често изрекуваат и прекршочни санкции. Бројот на регулаторни и надзорни тела, како и подрачјата за кои се основаат не е условно ниту ограничено со ниту еден документ ниту од домашната легислатива ни од правото на ЕУ и тоа зависи од проценката на секоја држава поединечно. Регулаторните тела покрај материјалните закони на кои се основани, скоро без исклучок за субсидијарен пропис го користат Законот за општа управна постапка (ЗОУП). Честопати во извршувањето на, со закон доделени овластувања, овие органи користејќи ја својата положба на независност и самостојност во одлучувањето, ги користат и самостојните извори на финансирање кои им даваат и поголеми можности за ефективно и ефикасно вршење на работите за кои се организирани на начин што ги наплаќаат делумно или целосно услугите кои ги користат граѓаните и правните субјекти. Во поглед на остварувањето на една од основните улоги и надлежности заради кои се формирани со посебни прописи, а не со ЗОРДУ мора да се спомене дека тие вршат и специфичен вид на надзор

⁶⁵ Агенција за електронски комуникации (Закон за електронските комуникации „Службен весник на Република Македонија“ бр. 39/2014, 188/2014 и 44/2015); Агенција за пошти (Закон за поштенските услуги „Службен весник на Република Македонија“ бр. 158/2010), Комисија за заштита од конкуренција, Закон за заштита на конкуренцијата, „Службен Весник на РМ., бр. 04/09 ; Агенција за супервизија на капитално осигурување МАПАС, Закон за доброволно капитално финансирано пензиско осигурување, „Службен весник на Република Македонија“ број 7/2008, 124/10 и 71/11; Агенција за енергетика, Закон за основање на Агенцијата за енергетика на Република Македонија „Службен весник на Република Македонија“ број 62/2005; Агенција за регулирање на железнички сообраќај, Закон за железници, Службен весник бр. 64/05; Агенција за цивилно воздухопловство Закон за воздухопловство“Службен весник на Република Македонија " бр. 155/12, 68/13); Регулаторна комисија за домување, Законот за домување „Сл. весник на Р.М. бр. 99/2009, 57/10, 36/11, 54/11, 13/12, 55/13, 163/13.

којшто честопати е поврзан со надзор над пазарот во различни сегменти на делување и во спецификата на тој надзор е тоа што не е класичен управен или инспекциски надзор, туку набљудување, односно следење на состојбите, регулирање (surveillance). Спецификите на тој „надзор“ зависат од случај до случај, односно од агенција до агенција и се регулирани со посебни закони со кои се основани органите кои имаат статус на регулатори. Бидејќи станува збор за потполно нови институции кои во свои раце имаат регулативна улога да применуваат прописи, а неретко и пресудуваат. Честопати се наидува на прашањето кој ќе го контролира регулаторот? Засега ова е решено со задолжителна судска контрола на актите кои ги носат овие субјекти. Меѓутоа потребно е континуирано да се анализира еволуцијата, местото и улогата на овие органи во англосаксонскиот систем од каде и потекнуваат, за да може да се најде место и целосно да се вклопат во нашиот правен систем, се со цел да бидат во функција на остварување на интересите на граѓаните и правните лица.

ГЛАВА III: ОСВРТ НА НОРМАТИВНАТА ПОСТАВЕНОСТ НА ИНСПЕКЦИСКИОТ НАДЗОР ВО РМ

1. Законски основ, начела и правна природа на инспекцискиот надзор

Функционирањето на инспекциските служби е од исклучителна важност за успешното остварување на надлежностите на извршната власт затоа што преку нив извршната власт го следи и контролира имплементирањето на прописите од страна на сите субјекти на кои тие прописи се однесуваат. Токму инспекциските служби треба да придонесат од една страна за доследно извршување на позитивната регулатива во државата, но истовремено да бидат во функција на заштита на слободите и правата на граѓаните.

Организацијата и постапувањето на инспекциските служби, според постојната регулатива во Република Македонија е уредено со материјалните закони со кои се регулира работата на одделните инспекциски служби, а како супсидиерен пропис во постапувањето на инспекциските служби се применува Законот за општата управна постапка⁶⁶. Меѓутоа непостоењето на системски закон со кој ќе се регулираат сите аспекти на постапувањето на инспекциските служби, вклучително и инспекциската постапка, која има свои специфики по кои се разликува од управната постапка, претставуваше правна празнина која имаше негативно влијание на ефикасноста во работата на инспекциските служби.

Оваа состојба е надмината со носењето на Законот за инспекциски надзор⁶⁷.

Непостоењето на ваков закон доведуваше до голема разноликост како во однос на начинот на организација на инспекциските служби, така и во однос на начинот на нивно постапување со што се создаваше претстава дека истите не се во

⁶⁶Закон за општа управна постапка („Службен весник на Република Македонија” бр. 38/05, 110/08, 124/15)

⁶⁷Авторот на трудот е поранешен директор на Државен управен инспекторат и е еден од творците на Законот за инспекциски надзор (Сл. Весник на РМ 50/10) и координатор на работната група за изготвување на истиот (формирана со Решение бр.17-3440/1 од 20.07.2009 од министерот за правда Михајло Маневски)

состојба да ги реализираат основните цели поради кои се формирани. Како резултат на сето погоре наведено се покажа дека е нужно донесувањето на посебен закон со кој ќе се регулира инспекцискиот надзор, а со кој ќе бидат опфатени начелата на инспекцискиот надзор, организацијата на инспекциските служби, нивната координација и раководење, правата и должностите на инспекторите, правата и должностите на субјектите над кои се врши надзорот, посебните дејствија во инспекциската постапка, односот на инспекциските служби и надлежните органи, трошоците од инспекциската постапка, како и заедничкото вршење на надзор од страна на повеќе инспекциски служби.

Со донесувањето на Законот за инспекциски⁶⁸ надзор кој претставува новина во правниот систем на Република Македонија, а со кој систематски се регулира постапувањето на инспекциските служби, се придонесе за унификација и поголема ефикасност во нивното постапување и за надминување на досега воочените недостатоци во нивното функционирање.

Се разбира, состојбите не се идеални бидејќи се работи за нова легислатива која низ процес на имплементација треба да го оправда своето постоење.

Она што е важно во поглед на вршење на инспекцискиот надзор е дека инспекторите се должни да постапуваат согласно Уставот, законите, ратификуваните меѓународни договори и други прописи донесени врз основа на закон, но и врз одредени начела кои во голем дел се дефинирани и развиени како стандарди по кои постапува јавната администрација, а во оваа смисла дел од нив се преземени како начела на кои се темели вршењето на инспекцискиот надзор. Начелата опфатени со Законот за инспекциски надзор се:

- Начело на законитост
- Начело на заштита на јавен интерес
- Начело на еднаквост, непристрасност и објективност

⁶⁸Закон за Инспекциски надзор (“Службен весник на Р.М” бр.50/10, 162/10, 157/11, 147/13, 41/2014, 33/15 и 193/15)

- Начело на материјална вистина
- Начело на сослушување на субјектите на надзорот
- Начело на самостојност
- Начело на јавност
- Начело на супсидијарност
- Начело на превенција
- Начело на пропорционалност.

Од сите овие начела, начелото на превенција е сосема ново начело кое е карактеристично за идната ориентација во постапувањето на инспекциските служби кое во корелација со начелото на пропорционалност даваат една нова димензија за работењето на инспекциските служби во РМ.

Начело на законитост: Во вршењето на инспекцискиот надзор инспекторот е должен да постапува согласно Уставот, законите, меѓународно ратификуваните договори и други релевантни документи. Од таквата уставна одредба излегува **начелото на законитост** кое е темелно и основно начело за сите правни држави кои се обврзани да го применуваат во работењето на сите државни органи и органи со јавни овластувања. Во Р. Македонија исто така, ова начело претставува најважно начело во работата на државните органи.

Начело на заштита на јавен интерес претставува начело при спроведување на инспекцискиот надзор според кое инспекторот го врши надзорот со цел за остварување и заштита на јавниот интерес, како и интересот на физичките и правните лица. Постапката на инспекцискиот надзор започнува и се води по службена должност. Секој може да поднесе иницијатива за вршење инспекциски надзор.

Начело на еднаквост, непристрасност и објективност согласно Закон за инспекциски надзор значи дека инспекторот во вршењето на инспекцискиот надзор е должен да обезбеди еднаква, законита, непристрасна и објективна примена на законите и другите прописи. Ова начело подразбира и обврска за инспекциските служби за навремено постапување и носење одлуки на

експедитивен начин и во определени рокови. Исто така, инспекторот е должен работите да ги врши совесно, стручно, ефикасно, навремено и непристрасно.

Како едно од начелата преземени од управно-правна материја , односно од ЗОУП кој всушност е и субсидарен пропис во работењето на инспекциските служби, е тоа што инспекторот по службена должност ја утврдува фактичката состојба и изведува докази во постапката на инспекцискиот надзор. Субјектот на надзорот во текот на постапката може да предлага и поднесува докази кои се од интерес на утврдување на целосната фактичка состојба.

Разликата од претходните прописи од управно-правна материја во поглед на **начелото на материјална вистина** е тоа што тенденцијата на ЗИН⁶⁹ и новиот ЗОУП⁷⁰ е дека инспекциските служби, односно органите на државната власт нема повеќе да бараат од странките да поднесуваат и прибавуваат докази, односно исправи кои се потребни за утврдување на фактите и околностите, а за кои се води службена евиденција кај самите органи.

Пред преземањето на инспекциските мерки за отстранување на недостатоците утврдени кај субјектите на надзорот, инспекторот е должен да им даде можност на субјектите на надзорот да се изјаснат за фактите и околностите кои се утврдени при надзорот, со што се запазува примената на начелото на сослушување на субјектите на надзорот.

Согласно **начелото на самостојност**, инспекторот е самостоен при вршењето на инспекцискиот надзор и одлучување за дејствијата кои треба да се преземат при вршење на надзорот, како и за мерките кои ќе бидат изречени. Инспекторот врши надзор согласно месечниот план или по писмена наредба од министер, директор или функционер кој раководи со органот на државна управа, односно градоначалникот како и по налог на Претседателот на инспекциски совет. Поради обемот и сложеноста на инспекцискиот надзор, истиот може да го вршат повеќе

⁶⁹Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16)

⁷⁰Закон за општа управна постапка(„Службен весник на Република Македонија” бр. 38/05, 110/08, 124/15) (ЗОУП)

инспектори. Притоа се составува еден записник и се донесува еден инспекциски акт кој се потпишува од сите инспектори кои учествувале во надзорот.

Начело на јавност означува дека инспекцискиот надзор е јавен и дека инспекциските служби за својата работа редовно ја информираат јавноста. Инспекциските служби се должни да ја информираат јавноста за утврдените состојби и неправилности за субјектите на надзорот при вршење на истиот, како и за преземените инспекциски мерки доколку тоа е потребно за заштита на животот и здравјето на луѓето или имотот, или заради потешки нарушувања на јавниот интерес.

Начело на пропорционалност значи дека при вршењето на инспекцискиот надзор инспекторот ги презема само оние инспекциски мерки согласно со закон кои се неопходни за отстранување на утврдени недостатоци при вршење на инспекцискиот надзор, при што особено се внимава да не се попречува ефикасното функционирање на субјектот на надзорот.

Начело на превенција означува дека при вршење на инспекцискиот надзор, инспекторот првенствено врши превентивна функција, а изрекува мерки и санкции тогаш кога со превентивната функција не може да се обезбеди целта на надзорот.

2.1 Начело на пропорционалност

При утврдување на инспекциските мерки, инспекторот се води од тежината на недостатокот, штетните последици предизвикани кон јавниот интерес или интересот на трети лица како и времето кое е потребно субјектот на надзорот да ги утврди недостатоците. Всушност, начелото на пропорционалност значи дека спроведувањето на инспекциската постапка и носењето на инспекциски акти мора да бидат пропорционални на целите дефинирани со правните прописи. Во случаите каде поблага мерка може да служи за постигнување на целта, не треба да се користи построга и порестриктивна мерка за странката на постапката. Ова начело беше првично развиено преку практиката на Европскиот суд на правдата и денес се користи во сите земји членки на ЕУ и Советот на Европа во постапките

за определување на уставноста и законитоста на одредени регулативи, како и донесувањето на одлуки по жалби во случај на повреда на човековите права и слободи. Имплементацијата на ова правно начело во практика се очекува да спречи самоволие и произволно толкување во примената на законите и другите прописи. При одлучувањето за правата, обврските и правните интереси на правните субјекти, односно при определување на инспекциските мерки неопходно е одлуките да се засноваат на правото и правните прописи, но истите да бидат и неутрални и непристрасни со суштинска анализа на фактичката состојба. Заштитните последици предизвикани кон јавниот интерес или интересот на трети лица, се со цел правилно да биде одмерена и изречена инспекциската мерка, во рамки на законот а сепак по праведна оценка на инспекторот.

1.2 Начело на превенција

Начелото на превенција е сосема ново начело во постапувањето на државните органи во РМ и за прв пат се појавува со Законот за инспекциски надзор. Иако за жал, негова целосна примена сеуште не е отелотворена преку имплементација на ЗИН и материјалните закони по кои постапуваат инспекциските служби, сепак претставува нов правец и добра основа за еден сосема поинаков пристап во работењето на инспекциските служби. Со имплементација во практиката на ова начело се очекува главниот акцент во делување на инспекциските служби да се стави на *en copris* од ефикасни, превентивни и контролни механизми кои дозволуваат анализа и следење на состојбите во спроведување на законите од страна на субјектите – предмет на инспекцискиот надзор. Се разбира, со примената на ова начело не се дерогира ниту исклучува можноста на инспекциските служби да со репресивен приод и метод ги остварат своите законски надлежности во спроведување на законите, но целта е ова да се ограничи само во посебни случаи и околности во услови на добра оправданост. Сепак начелото на превенција не значи дека инспекциските служби треба да се затворат во своите канцеларии и да го злоупотребуваат ова начело за прикривање на својата неефикасност, туку секогаш да се стремат преку усвојување на внатрешни правила и прописи, специфични за секоја инспекциска

служба на најсоодветен начин да обезбедат контролни механизми што ќе осигурат законитост на активностите на субјектите кои се предмет на надзор. Во таа насока, воспоставување на ефикасен менаџмент, систем на внатрешна контрола, неформален надзор на субјектите предмет на инспекциски надзор, консултации, советодавни мислења, работилници, панел дискусии, брошури, обуки и друг сет на мерки и методи како еден нов приод на, со закон дадени надлежности, ќе допринесе за трансформација на инспекциските служби во РМ и за зголемување на нивната ефективност во работењето. За спроведување на ова начело особено значајно е отвореноста и транспарентноста на делување на инспекциските служби, со што би се постигнале повеќе ефекти меѓу кои спречување на самоволието на дејствување на инспекторите како и спречување на корупцијата во инспекциските служби.

Горе споменатите начела се всушност стандарди кои треба да се применуваат во сите активности на инспекциските служби во Република Македонија.

Од анализата на начинот на кој се имплементираат овие начела во постапувањето на инспекциските служби, авторот смета дека има недостатоци поради кои истите не можат да бидат потполно спроведени, со што би допринеле за ефикасноста на работењето и постапувањето на службите. Имено не е доволно само да се наведат во Законот за инспекциски надзор или други материјални закони, а без притоа истите тие начела да се рационализираат во примената низ конкретни одредби од законите или низ примената на подзаконските акти. На пример, илузорно е да се заговара нов пристап при вршење на инспекциски надзор каде истиот би се потпирал на имплементирање на превентивниот наместо репресивниот приод, односно на начелата на превенција и пропорционалност, доколку таквите деклараторни заложби не бидат проследени со конкретна разработка низ посебните делови на постапката за инспекциски надзор. Ова е еден од недостатоците на постоечкиот закон за инспекциски надзор кој во иднина треба да се размисли да се отстрани, доколку и суштински Владата се залага за поинаков пристап за вршење на инспекцискиот надзор.

Правна заштита

Во постапката на инспекцискиот надзор инспекторот донесува заклучок и решение. Формата и задолжителните елементи на заклучокот и решението ⁷¹ ги пропишува министерот за правда.

Со заклучок се решава за прашањата на постапката што ќе се појават во текот на инспекцискиот надзор. Писмен заклучок се донесува само во случаите кога на заклучокот е дозволена жалба. Заклучокот не се донесува, освен ако субјектот на надзорот се откаже од правото на жалба на записник. Ако при инспекцискиот надзор не се утврдени недостатоци или утврдените недостатоци се отстранети во текот на инспекцискиот надзор, односно до донесувањето на заклучокот, инспекторот за тоа задолжително донесува заклучок за прекинување на постапката.

Против ваквиот заклучок, незадоволната странка има право на жалба или друг вид правна заштита во согласност со закон. Ако инспекторот ⁷² при вршењето на инспекцискиот надзор утврди дека е повреден закон или друг пропис, со записник ги констатира утврдените неправилности и со решение го определува рокот во кој треба да се отстрани недостатокот. Ако со закон е предвидено дека за утврдената неправилност може да се определи инспекциска мерка, инспекторот е должен со решението да ја определи таа мерка. Инспекторот решението врз основа на фактите утврдени со надзорот, ќе го донесе без одлагање, а најдоцна во рок од осум дена од завршувањето на надзорот, ако со закон не е определен пократок рок. Исклучок е кога, инспекторот може да изрече инспекциски мерки со усно решение на записник, кога ќе оцени дека тоа е неопходно за отстранување на непосредна опасност по животот и здравјето на луѓето, имотот од поголема вредност или кога е во прашање заштита на друг вид на јавен интерес. Во ваков

⁷¹ член 40 од Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16)

⁷² член 42 од Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16)

случај, инспекторот е должен во рок од три дена од денот на изрекување на усното решение да донесе писмено решение.

Против решението на инспекторот⁷³ може да се изјави жалба во рок од осум дена од денот на приемот на решението доколку со закон не е предвиден пократок рок. По жалба против одлуките на инспекторот во инспекторатот одлучува посебна комисија при министерството составена од три члена кои ги именува министерот. По жалба против одлуките на инспекторот во организациона единица организирана како инспекциска служба во органите на државната управа и единиците на локална самоуправа и градот Скопје одлучува посебна комисија од три члена именувани од министерот, функционерот на органот на државната управа, односно градоначалникот. Претходно наведените комисии, одлуката по жалба ќе ја донесат во рок од 30 дена од денот на приемот на жалбата.

Инспекторот е овластен да покрене и води постапка за порамнување, посредување, медијација и прекршочна постапка во согласност со закон.

Имајќи ја предвид природата на работата која инспекторите ја вршат во инспекцискиот надзор, инспекторите сеуште во најголем дел изрекуваат инспекциски мерки или покренуваат соодветни прекршочни постапки. Но и покрај големиот број на случаи каде е покренета прекршочна постапка, порамнување односно изречена инспекциска мерка, целта на казнувањето не се постигнува од разни причини меѓу кои застареност; изрекување на казна под пропишаниот законски минимум, не воедначена пракса за исти недостатоци да се изречат различни мерки односно казни. Од една страна инспекторите истакнуваат дека голем број предмети застаруваат во прекршочните постапки поради неажурноста на прекршочните органи или дека мерките кои се изрекуваат во потполност ја губат смислата поради невоедначената пракса на прекршочните органи и на тој начин се нарушува, односно не се исполнува целта на надзорот. Од друга страна прекршочните органи изјавуваат дека записниците на инспекторите се преобемни,

⁷³ член 43 од Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16)

нејасни односно конфузни и дека во нив се наведуваат небитни, а се испуштаат и забораваат релевантните работи за соодветно комплетирање на постапката, што во голема мера влијае на исходот од истата. Голем број инспектори немаат обука за поднесување на прекршочни пријави бидејќи тие се од различни професии и струки и честопати се лаици во правото, што ја намалува нивната ефективност, а на субјектите на инспекцискиот надзор им остава поголема слобода односно можност за одбрана и избегнување на процесните недостатоци.

2. Инспекциски надзор над законитоста на актите

Надзорот над работата на органите⁷⁴ на државната управа го опфаќа надзорот над законитоста и ефикасноста на нивната работа и истиот се врши и над јавните претпријатија, јавните служби и установи, како и над физичките и правните лица на кои со закон им е доверено вршење на јавни овластувања. Надзорот над законитоста на прописите на единиците на локалната самоуправа и градот Скопје го врши министерството надлежно за вршење на работите на локалната самоуправа, додека надзорот над законитоста на работата на органите на единиците на локалната самоуправа и градот Скопје се врши од органите на државната управа. Надзорот над делегираните надлежности го врши органот на државната управа чии надлежности се делегирани на единиците на локалната самоуправа и градот Скопје.

Во вршењето на надзорот над работата на органите на државната управа и надзорот за законитоста на прописите на единиците на локалната самоуправа и градот Скопје од, овластениот орган на државната управа е должен да го информира органот во кој е извршен надзорот за констатираните неправилности и недостатоци и да му предложи рок за нивно отстранување⁷⁵. Ако органот во кој е

⁷⁴Член 38 од Закон за организација и работа на органите на државна управа (Сл. Весник на РМ, бр. 38/05,110/08,51/11,145/15)

⁷⁵З член 38-а од Закон за организација и работа на органите на државна управа (Сл. Весник на РМ, бр. 38/05,110/08,51/11,145/15)

вршен надзорот, не ги отстрани констатираните неправилности и недостатоци во утврдениот рок, овластениот орган ќе преземе мерки за нивно отстранување. Во случај кога констатираните неправилности и недостатоци можат да предизвикаат штетни последици за остварување на правата и интересите на граѓаните или за работата на органот, овластениот орган е должен за тоа веднаш да ја извести Владата. За констатираната состојба овластените органи, се должни да предложат мерки до Владата за отстранување на утврдените неправилности и недостатоци во работењето на органот.

Надзорот го врши повисокиот орган на државната управа, освен ако со закон поинаку не е утврдено.⁷⁶ Ако надзорот бара вклучување на специјализирана организација или вршење на експертиза, може да се определи надзорот да го изврши специјализирана организација за соодветната област.

Надзорот над работата на министерствата го врши Владата,⁷⁷ додека пак надзорот над работата над органите во состав на министерствата го вршат самите министерствата, а над другите органи на државната управа министерството што е надлежно за управната област за која е образуван органот на државната управа. Надзорот над работата на управните организации го врши министерството во чија надлежност е управната област за која е основана управната организација.

Инспекцискиот надзор пак,⁷⁸ го опфаќа надзорот над спроведувањето и примената на законите и другите прописи од страна на државните органи, јавните претпријатија, трговските друштва, установите, физичките и на правните лица. Инспекцискиот надзор го вршат само органите на државната управа во рамките на своите овластувања, но може да се образува инспекторат како орган во состав на министерствата. Работите на инспекцискиот надзор ги вршат инспектори. Секој има право да даде иницијатива за вршење на инспекциски надзор и за преземање

⁷⁶член 40 од Закон за организација и работа на органите на државна управа (Сл. Весник на РМ, бр. 38/05,110/08,51/11,145/15)

⁷⁷Член 41 од Закон за организација и работа на органите на државна управа (Сл. Весник на РМ, бр. 38/05,110/08,51/11,145/15)

⁷⁸член 42 од Закон за организација и работа на органите на државна управа (Сл. Весник на РМ, бр. 38/05,110/08,51/11,145/15)

на соодветни мерки од министерствата и органите на државната управа надлежни за инспекциски надзор.

Постапката на инспекцискиот надзор инспекторот ја покренува и ја води по службена должност, според правилата на управната постапка.

Во вршењето на инспекцискиот надзор инспекторот е должен да постапува во согласност со закон и друг пропис.

Вака поставената рамка за исполнување на функцијата надзор во РМ преку анализата на одредбите на ЗОРДУ и ЗИН укажува на фактот дека инспекцискиот надзор е централизиран соодветно на поставеноста и надлежноста на ресорните министерства. Впрочем, инспекторатите се сеуште органи во состав на министерствата, иако конечно со измените на легислативата од 2015 година се здобија со својство на правно лице и буџетски корисници од прва линија.⁷⁹

Во услови на едностепена државна управа во РМ и можноста на самите единици на локалната самоуправа и градот Скопје во рамки на своите надлежности да организираат посебни единици со инспекциски надлежности, е доволна основа за успешно извршување на функцијата надзор во РМ.

3. Инспекциски надзор над спроведување на постапката

Управната инспекција го опфаќа надзорот над примената на Законот за општата управна постапка и другите закони што содржат одредби за управната постапка како и врши надзор и обезбедување на единствена примена на прописите што се однесуваат на државните и јавните службеници, освен надзорот којшто согласно со закон е во надлежност на друг државен орган.

Надзорот над спроведување на постапката се однесува особено на⁸⁰:

⁷⁹ член 13 од Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16)

⁸⁰ член 2 од Закон за управна инспекција („Службен весник на Република Македонија“ бр. 69/2004, 22/2007, 115/2007, 51/2011, 164/2013, 41/2014, 33/2015, 156/2015, 193/2015 и 53/2016)

- навременото, економичното и ефикасното остварување на правата и интересите на граѓаните и другите учесници во управната постапка во решавањето на управните работи;
- постапувањето во пропишаните рокови во првостепената и второстепената управна постапка, како и во роковите определени со акти на судските органи;
- вклучувањето на заинтересираните странки во управната постапка заради заштита на нивните права и интереси;
- обезбедувањето на докази по службена должност од службената евиденција што ја води органот надлежен за решавање, друг државен орган, правни и други лица кои имаат јавни овластувања, општините и градот Скопје;
- извршувањето на правосилните управни акти;
- наплатата на трошоците во управната постапка;
- примањето на поднесоците;
- издавањето на уверенија и други јавни исправи за одредени факти од службената евиденција;
- стручната подготовка на државните службеници и вработените кои преземаат дејствија во управната постапка;
- доставувањето на управните акти и другите писма;
- начинот на однесувањето и работењето на државните службеници и вработените, со цел да се обезбеди почитување на принципите на законитост, професионален интегритет, ефикасност, одговорност и лојалност при вршењето на нивните службени должности;
- спроведување на мерките на надлежните органи за подобрување на работата при решавањето на управните работи;
- употребата на јазиците на странките во управната постапка;
- правната помош меѓу органите и другите учесници во управната постапка
- други работи утврдени со Законот за општата управна постапка и другите закони.

Управната инспекција врши надзор и над извршувањето на прописите за канцелариското работење.

Надзорот над спроведување на постапката се врши во органите на државната управа, другите државни органи, организации, установи и други правни лица, на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања кога решаваат во управни работи, како и општините, градот Скопје и општините во градот Скопје, кога во вршењето на своите надлежности решаваат во управни работи за правата, обврските и правните интереси на правни и физички лица во согласност со закон .

Имајќи ја предвид поставеноста на Управниот инспекторат како единствено надлежно тело за надзор над спроведување на Законот за општа управна постапка, како и над Законот за инспекциски надзор, од клучна улога е обезбедување целосна функционалност на овој инспекторат кој ја обезбедува законитоста над примената на клучните прописи од областа на инспекцискиот надзор.

ГЛАВА IV: ОРГАНИЗАЦИЈА И НАДЛЕЖНОСТИ НА ИНСПЕКЦИСКИТЕ СЛУЖБИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Инспекциските служби⁸¹ се организираат како инспекторати, или како организациони единици во рамките на другите органи на државната управа, или во рамките на единиците на локалната самоуправа и градот Скопје. Со инспекторатот раководи директор на инспекторатот, кој го именува и разрешува Владата на Република Македонија, во согласност со закон.

Со инспекциските служби организирани како организациони единици во рамките на другите органи на државната управа, или во рамките на единиците на локалната самоуправа и градот Скопје раководи службеник чие звање одговара на организациониот облик на инспекциската служба утврдено со закон.

Инспекцискиот совет е надлежен за 28 инспекциски служби, од кои 14 се организирани како инспекторати, а останатите како организациони единици во рамки на други државни органи⁸²:

- Државен пазарен инспекторат
- Државен инспекторат за техничка инспекција
- Државен инспекторат за труд
- Државен девизен инспекторат
- Државен санитарен и здравствен инспекторат
- Државен инспекторат за животна средина и заштита на природата
- Македонска агенција за лекови и медицински средства
- Дирекција за заштита и спасување

⁸¹Закон за Инспекциски надзор ("Службен весник на Р.М" бр.50/10, 162/10, 157/11, 147/13, 41/2014, 33/15 и 193/15)

⁸²Годишен извештај за работа на Инспекциски совет за 2014 година

(<http://is.gov.mk/content/docs/%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%BD%D0%B8%20%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D0%B8/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D0%B7%D0%B0%20%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B0%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D1%86%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%BE%D1%82%20%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%82%20%D0%B2%D0%BE%202014%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0.pdf>)

- Дирекција за радијациона сигурност
- Центар за управување со кризи
- Државен комунален инспекторат
- Државен инспекторат за транспорт
- Државен инспекторат за градежништво и урбанизам
- Министерство за транспорт и врски - Капетанија на пристаништата Охрид
- Управа за сигурност во железнички систем
- Државен инспекторат за земјоделство
- Државен инспекторат за шумарство и ловство
- Агенција за храна и ветеринарство
- Државен инспекторат за просвета
- Управа за заштита на културното наследство
- Министерство за култура- Сектор за управно - надзорни работи
- Државен управен инспекторат
- Државен инспекторат за локална самоуправа
- Државен архив на Република Македонија
- Агенција за млади и спорт
- Министерство за одбрана- Сектор за инспекција во одбраната
- Дирекција за безбедност на класифицирани информации
- Министерство за труд и социјална политика
 - Сектор за инспекциски надзор над примената на законските и другите прописи од областа на социјалната заштита
 - Сектор за инспекциски надзор над примената на законските и другите прописи од областа на заштитата на децата

1. Инспекциски совет, структура, состав, организација и надлежности⁸³

После децениски обиди за реформирање на инспекцискиот надзор на примена на законите во Република Македонија, Владата на Република Македонија во октомври 2013 година, со измени и дополнувања на Законот за инспекциски надзор⁸⁴ вовеле системска рамка за формирање на посебен самостоен орган на државната управа - Инспекциски совет, со цел координација на работата и реформи на инспекцискиот надзор во Република Македонија како и системска рамка за обезбедување независност на инспекторатите во управувањето со буџетот, човечките ресурси и другите ресурси за функционирање на инспекторатите.

Кон крајот на јануари 2014 година, со именување на претседател и шест членови на Инспекцискиот совет по области на инспекциски надзор, Владата на Република Македонија го формираше Инспекцискиот совет.⁸⁵

Инспекциски совет е самостоен државен орган во својство на правно лице, се формира заради спроведување на делокругот на надлежности утврдени со овој закон.

Инспекцискиот совет има сопствена буџетска сметка, претставува буџетски корисник од прва линија, самостојно спроведува постапки за вработување согласно со закон и одлучува за правата и обврските од работен однос. Инспекцискиот совет има стручно-административна служба, која ја раководи генерален секретар на начин кој обезбедува законито, стручно, одговорно, навремено и економично работење.

⁸³Извор : Инспекциски совет на РМ <http://is.gov.mk/inspekциски-sluzbi.nspх>

⁸⁴Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16)

⁸⁵Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13,)

Инспекцискиот совет има печат, лого, веб страница и бесплатен телефонски број на кој се пријавуваат неправилности, недостатоци, ненавремено постапување или корупција во врска со работата на инспекторите и инспекциските служби.

Претседателот и членовите на Инспекцискиот совет ги избира, по пат на јавен конкурс, и ги разрешува Владата на Република Македонија.

Предметните реформи се насочени кон унапредување на капацитетот на инспекциските служби за заштита на владеењето на правото, заштита на правата на граѓаните, заштита на животот и здравјето на луѓето, заштита на конкурентноста на пазарот и заштита на фискалните интереси на Република Македонија.

Воспоставени се основните претпоставки за спроведување на реформите предвидени со Законот за инспекциски надзор, во смисла на подготвувањето и одобрување на годишните програми за работа на инспекциските служби, планирањето на инспекцискиот надзор и вреднување и оценувањето на извршениот инспекциски надзор, како методи за следење на ефективностата и ефикасноста на инспекцискиот надзор и постоење елементи на дисциплински повреди од страна на инспекторите.

Инспекцискиот совет е надлежен за 28 инспекциски служби (нема надлежност врз инспекциските служби и инспекторите во единиците на локалната самоуправа и градот Скопје, Управа за јавни приходи, Министерство за внатрешни работи), од кои 14 се организирани како инспекторати и 14 како организациони единици во други органи на државната управа.⁸⁶

Надлежности⁸⁷ на Инспекциски совет според Законот за инспекциски надзор се :

- координирање на работата на инспекциските служби;

⁸⁶ Член 38 од Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16)

⁸⁷ член 16-а од Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16)

- формирање и раководење со работни тела;
- подготовка и следење на примената на методологии и процедури за работа на инспекциските служби;
- разгледување и давање мислење за годишните програми за работа на инспекциските служби;
- разгледување на прашања во врска со работењето на инспекциските служби;
- следење на реализацијата на годишните програми за работа, извршувањето на буџетите, бројот и квалитетот на извршените надзори од страна на инспекциските служби преку кварталните извештаи за работа кои ги доставуваат инспекциските служби;
- континуирано следење на успешноста на инспекторите;
- давање на согласност по актите за внатрешна организација и систематизација на инспекциските служби кои не може да бидат донесени без истата;
- давање на мислења по закони, подзаконски акти и други прописи од областа на инспекцискиот надзор;
- донесување и спроведување на годишните програми за стручното оспособување и усовршување на инспекторите во соодветните инспекциски служби;
- донесување на програма за испит за инспектор и спроведување испит за инспектор;
- издавање и одземање на лиценци за инспектори;
- водење на дисциплинска постапка против инспекторите;
- давање мислења по предлог на буџетите на инспекциските служби;
- следење на кадровската и техничката екипираност на инспекциските служби;
- набавка и следење на имплементацијата на софтверско решение за инспекциски служби со електронска распределба на надзори по инспектори, внесување на степени на сложеност на надзори, следење на реализација на надзори и генерирање на записници и решенија, следење на успешноста и генерирање на годишни оценки за инспекторите, генерирање на квартални и месечни планови, квартални и годишни извештаи и други типови на

извештаи, за секоја инспекциска служба (во натамошниот текст: електронски систем за инспекциски служби);

- водење на регистри од интерес на Инспекцискиот совет;
- донесување на Етички кодекс на инспекторите и
- меѓународна соработка од областа на инспекцискиот надзор

Надлежностите на Инспекцискиот совет претставуваат солидна основа за исполнување на функциите на Инспекцискиот совет. Меѓутоа, одредбите од Законот и таксативно набројување на надлежностите не треба да биде ограничување за инспекцискиот совет постојано да врши анализа за делокругот на својата работа и потребата од зголемување или намалување на надлежностите. Во конкретниот случај недостасува можноста, но и обврската на ова тело да предлага и носи стратешки документи заради унапредување на функцијата на надзор во РМ.

2. Инспектор во РМ

Инспекторите се овластени да спроведуваат постапки и работи во согласност со одредбите од законот за инспекциски надзор⁸⁸ и законите што ги уредуваат одделните видови на инспекциски надзор. Условите за вршење на должноста инспектор утврдени со закон, се однесуваат на инспекторите вработени во инспекторатите и инспекциските служби организирани како организациони единици во рамките на другите органи на државната управа.⁸⁹

Прашањето на статусот на инспекторите во ЗИН е регулиран со посебна глава и тоа прилично детално, особено за следење на критериумите за успешност на

⁸⁸Закон за Инспекциски надзор (“Службен весник на Р.М” бр.50/10, 162/10, 157/11, 147/13, 41/2014, 33/15 и 193/15)

⁸⁹13. Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16) член 18

инспекторите, како квантитативно, така и квалитативно теоретски, иако е дадено прилично внимание на описот за оценката на нивната успешност, сепак во пракса изаостанува подетална разработка на материјата со подзаконски акти. Имено, не може да се генерализира дури и кога се работи за постапување на критериуми, успешноста или неуспешноста на инспекторите поради разноликоста на инспекторатите и нивните надлежности, што само по себе повлекува специфики, кои генерално немаат заеднички содржател и не е можно општо изнесување на податок за успешноста и неуспешноста на инспектори од различни инспекторати базирани на исти критериуми.

Инспектор⁹⁰ може да биде лице кое:

- ги исполнува општите услови утврдени со законот со кој се регулираат правата и обврските на државните службеници или со друг закон,
- ги исполнува посебните услови утврдени со закон и со актот за систематизација на работните места во инспекциската служба,
- поседува меѓународно признат сертификат за работа со компјутерски програми за канцелариско работење и тоа еден од следниве: 1) Certiport: IC3 GS4 Key Applications - положен; 2) Microsoft: MOS Word или MOS Excell - положен или 3) ECDL: Core положен,
- има добиено позитивно мислење за соодветност за работното место со полагање на психолошки тест и тест за интегритет во Агенцијата за администрација
- има лиценца за инспектор од областа на надлежноста на инспекциската служба.

На инспекторот кој при вршењето на работите е изложен на ризик по неговиот живот и здравје може да му се даде додаток на плата, во зависност од видот на ризикот во висина од 10% до 30% од износот на основната плата и додатокот на плата за звање. Работните места, како и висината на износот ги определува Инспекцискиот совет.

⁹⁰Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16)

За стекнување на лиценца за инспектор⁹¹ од соодветната област на инспекциската служба, кандидатот полага испит за инспектор. Услов за полагање на испит за инспектор е кандидатот да има најмалку пет години работен стаж во соодветната област на инспекциската служба по дипломирање. Испитот се спроведува согласно со програмата за испит за инспектор, што по предлог на директорот на инспекторатот, односно раководното лице на инспекциската служба, ја донесува Инспекцискиот совет. Испитот се спроведува најмалку три пати во текот на една календарска година за секоја област на инспекциските служби. Испитот за инспектор го спроведува и лиценцата за инспектор ја издава Инспекцискиот совет. Лиценцата има важност од шест години. Пред истекот на важноста на лиценцата инспекторот повторно полага испит за инспектор. Испитот инспекторот го полага во текот на последната година од важноста на постојната лиценца, и има право да го полага три пати, а најдоцна до истекот на важноста на постојната лиценца. Доколку инспекторот не го положи испитот за инспектор во третиот обид и истече важноста на постојната лиценца му престанува работниот однос.

Решението на законодавецот за воведување посебни одредби во ЗИН и воспоставување на систем за лиценцирање на инспекциите е позитивна новина во остварување на функцијата надзор во РМ, меѓутоа недостасува систем на основна и континуирана едукација на инспекторите која ќе обезбеди одржливо ниво на ефикасност и ефективност во исполнување на функцијата надзор.

При вршењето на инспекцискиот надзор, во согласност со закон, инспекторот има обврска:⁹²

- да постапува по иницијативи за поведување на инспекциска постапка и за тоа да го извести подносителот на иницијативата;

⁹¹ член 19 од Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16)

⁹² член 23 од Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16)

- да го известува одговорното лице на субјектот на надзорот за почетокот на вршењето на инспекцискиот надзор, освен ако со закон поинаку не е утврдено или ако со таквото известување ќе се намали ефикасноста на надзорот, или заради заштита на јавниот интерес, животот и здравјето на луѓето и имотот,
- да се легитимира пред субјектот на надзорот, односно пред одговорното или друго овластено лице на субјектот на надзорот;
- да состави записник за извршениот инспекциски надзор;
- да ја чува тајноста на класифицираните податоци;
- да постапува законито, навремено и во согласност со Етичкиот кодекс на државните службеници и Етичкиот кодекс на инспекциската служба и
- да го извести одговорното лице на субјектот на надзорот за законскиот основ за вршење на надзор.

При вршење на инспекцискиот надзор инспекторот е овластен⁹³:

- да проверува општи и поединечни акти, фајлови, документи, докази и информации во обем според предметот на инспекцискиот надзор, како и да побара од субјектот на надзорот или неговите овластени вработени да подготват потребни копии и документи изработени на странски јазик да бидат преведени на македонски јазик и неговото кирилско писмо и да бидат заверени од овластен судски преведувач;
- да врши надзор во деловните простории и други објекти што не се користат како живеалиште, над превозни средства и производи;
- да проверува идентификациски документи на лица поради потврдување на нивниот идентитет во согласност со закон;
- да бара од субјектот на надзорот или од неговите вработени писмено или усно објаснување во врска со прашања од делокругот на инспекцискиот надзор;

⁹³ Член 24 од Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16)

- да бара од субјектот на надзорот или неговите вработени да ги достават податоците за нивните добавувачи со кои располагаат;
- да бара стручно мислење кога е тоа потребно за инспекцискиот надзор;
- да зема примероци без надоместок за натамошни тестови или проверки во случаи определени со закон или друг пропис;
- да ги контролира активностите на субјектот на надзорот при продажба на производи или давање услуги;
- да обезбеди звучни и видео записи кои можат да бидат искористени во инспекцискиот надзор;
- да врши попис на затекнатите стоки во деловниот објект
- да обезбеди други потребни докази.

Во согласност со закон, заради отстранување на утврдените неправилности, инспекторот има право и обврска на субјектот на надзорот.⁹⁴

- да му укаже на утврдените неправилности и да определи рок за нивно отстранување;
- да му нареди да преземе соодветни мерки и активности во рок кој ќе го определи инспекторот;
- привремено да му забрани вршење на дејност, професија или должност;
- привремено да му одземе предмети и средства со кои е сторено кривично дело или прекршокот, во согласност со закон;
- да му поднесе барање за поведување на прекршочна постапка и
- да му поднесе кривична пријава

Ако во вршењето на инспекцискиот надзор, инспекторот утврди неправилности за чие отстранување не е надлежен⁹⁵, записнички ги констатира и го известува надлежниот орган. Инспекторот по извршениот инспекциски надзор може да се

⁹⁴ Член 25 од Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16)

⁹⁵ член 26 од Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16)

консултира со субјектот на надзорот за поефикасно отстранување на утврдените неправилности.

3.Планирање и програмирање на инспекцискиот надзор во РМ

Директорот на соодветната инспекциска служба изготвува предлог годишна програма за работа и истата ја доставува до Инспекцискиот совет, најдоцна до 30 септември во тековната година за наредната година.⁹⁶ Претседателот на Инспекцискиот совет е должен да свика седница и да ја стави на разгледување предлог на годишната програма за работа на инспекциската служба и да даде мислење во насока на усогласување на годишната програма најдоцна до 30 ноември во тековната година. Директорот ја донесува годишната програма за работа на инспекциската служба во рок од седум дена од денот на приемот на мислењето, односно најдоцна до 10 декември во тековната година, доколку не добие мислење во рокот предвиден погоре. Врз основа на донесената годишна програма за работа на инспекциската служба, директорот подготвува квартални планови за работа на секој инспектор кој збирно ги доставува на разгледување до Инспекцискиот совет најдоцна две недели пред почетокот на наредниот календарски квартал и тоа до 15 декември за првиот квартал од наредната година, до 15 март за вториот квартал, до 15 јуни за третиот квартал, односно до 15 септември за четвртиот квартал во тековната година. Во кварталните планови за работа за секој инспектор, директорот задолжително го внесува бројот на планираните надзори во наредните три месеци, како и степенот на сложеност на секој од надзорите. Врз основа на кварталните планови за работа за секој инспектор, директорот подготвува месечен план за работа, кој содржи и распоред на надзори по датуми и по субјекти на надзор. Директорот најдоцна две недели од почетокот на тековниот календарски квартал за претходниот до Инспекцискиот совет доставува збирни квартални извештаи за работата на секој инспектор и тоа

⁹⁶ член 15 од Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16)

до 15 јануари за четвртиот квартал од претходната година, до 15 април за првиот квартал, до 15 јули за вториот квартал, односно до 15 октомври за третиот квартал во тековната година. Директорот најдоцна до 1 март во тековната година до Инспекцискиот совет доставува годишен извештај за работата на инспекциската служба за претходната година. Претседателот на Инспекцискиот совет е должен добиените квартални планови за работа и кварталните извештаи за работа да ги стави на разгледување, да подготви информација за работата на инспекциските служби и да ја достави до Владата најдоцна два месеца по истекот на кварталот.

За инспекциските служби организирани како организациони единици во рамките на единиците на локалната самоуправа и градот Скопје, градоначалникот ја донесува годишната програма за работа на инспекциската служба најдоцна до 15 декември во тековната за наредната година. Формата и содржината на програмата, плановите и извештаите, на предлог на Инспекцискиот совет, ги пропишува министерот за информатичко општество и администрација.

Со воведување на обврската на функционерот кој раководи со инспекторатот да мора да изготвува акти за планирање и спроведување на надзорот и наметнување на задолжителна обврска за отчетност преку доставување на извештаи за работата на инспекторатот до Инспекцискиот совет се воспоставува круг на права и обврски, како за самите инспекторати, така и во односот со инспекцискиот совет кои ветуваат успешно извршување на функцијата надзор. Инспекцискиот совет има голема обврска да, за добивање на извештаите и другите информации од инспекторатите, ги презема сите мерки вклучително и санкции кои осигуруваат функционирање на ситемот.

4. Постапка на вршење инспекциски надзор

Ако со закон поинаку не е уредено, инспекцискиот надзор инспекторот го врши преку:⁹⁷

- редовен инспекциски надзор,
- вонреден инспекциски надзор и
- контролен инспекциски надзор.

Редовниот инспекциски надзор е најавен надзор кој се врши врз основа на програмата за работа на инспекциската служба и опфаќа надзор над спроведувањето на законите и прописите донесени врз основа на законите.

Вонредниот инспекциски надзор е ненајавен надзор и се врши врз основа на иницијатива поднесена од државни органи, физички или правни лица, како и во случај на сомневање на инспекторот (по службена должност).

Контролен инспекциски надзор се врши по истекот на рокот определен во инспекцискиот акт донесен од страна на инспекторот, при што инспекторот при утврдување на фактичката состојба ќе констатира дека субјектот на надзорот: - постапил по инспекцискиот акт во целост, - делумно постапил по инспекцискиот акт или - не постапил по инспекцискиот акт. Непостапување, односно делумното постапување по инспекцискиот акт претставува основа за примена на инспекциските мерки во согласност со закон.

За извршениот инспекциски надзор⁹⁸, инспекторот по правило составува записник на местото на вршење на инспекцискиот надзор. Инспекторот и субјектот на надзорот го потпишуваат записникот по завршувањето на инспекцискиот надзор. На субјектот на надзорот му се предава примерок од записникот. По исклучок, кога поради обемот и сложеноста на инспекцискиот надзор, неговата природа и

⁹⁷ член 32 од Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16) член 32

⁹⁸ член 37од Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16)

околности не е можно да се состави записник во текот на инспекцискиот надзор, записникот се составува во службените простории на инспекциската служба во рок од три дена од денот на надзорот со образложение за причините за тоа. Примерок од записникот му се доставува на потпишување до субјектот на надзорот. Доколку субјектот на надзорот во рок од осум дена од денот на приемот на записникот не се произнесе во однос на доставениот записник или не го врати потпишан на инспекторот, се смета дека субјектот на надзорот е согласен со записникот од извршениот инспекциски надзор. Ако субјектот на надзорот одбие да го потпише записникот, инспекторот ќе ги наведе причините за одбивањето. Во записникот се внесува назив на инспекциската служба која го врши надзорот, местото, денот и часот кога се врши надзорот, предметот на надзорот, имињата на инспекторите, на присутните лица и на нивните застапници и полномошници. Записникот мора да биде составен јасно и разбирливо, а по барање на субјектот на надзорот должен е во рок од пет дена да му го достави по електронска пошта на адреса определена од страна на субјектот на надзорот. Записникот треба да содржи приказ на утврдената фактичка состојба при инспекцискиот надзор. Формата и задолжителните елементи на записникот од извршениот инспекциски надзор ги пропишува министерот за информатичко општество и администрација.

Во записникот за извршениот инспекциски надзор се констатираат забелешките, изјавите и други релевантни факти и околности.

Во постапката на инспекцискиот надзор инспекторот донесува заклучок и решение.⁹⁹ Формата и задолжителните елементи на заклучокот и решението ги пропишува министерот за информатичко општество и администрација. Со заклучок, пак се решава за прашањата на постапката што ќе се појават во текот на инспекцискиот надзор. Писмен заклучок се донесува само во случаите кога на заклучокот е дозволена жалба. Заклучокот не се донесува ако субјектот на надзорот се откаже од правото на жалба на записник. Ако при инспекцискиот надзор не се утврдени недостатоци или утврдените недостатоци се отстранети во

⁹⁹ Член 40 од Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16)

текот на инспекцискиот надзор, односно до донесувањето на заклучокот, инспекторот за тоа задолжително донесува заклучок за запирање на постапката. Против заклучокот, незадоволната странка има право на жалба или друг вид правна заштита во согласност со закон.

Ако инспекторот при вршењето на инспекцискиот надзор утврди дека е повреден закон или друг пропис, со записник ги констатира утврдените неправилности и со решение го определува рокот во кој треба да се отстрани недостатокот.¹⁰⁰ Ако со закон е предвидено дека за утврдената неправилност може да се определи инспекциска мерка, инспекторот е должен со решението да ја определи таа мерка. Инспекторот, врз основа на фактите утврдени со надзорот, решението ќе го донесе без одлагање, а најдоцна во рок од осум дена од завршувањето на надзорот, ако со закон не е определен пократок рок. По исклучок, инспекторот може да изрече инспекциски мерки со усно решение на записник, кога ќе оцени дека тоа е неопходно за отстранување на непосредна опасност по животот и здравјето на луѓето, имотот од поголема вредност или кога е во прашање заштита на друг вид на јавен интерес.

Против решението на инспекторот¹⁰¹ може да се изјави жалба во рок од осум дена од денот на приемот на решението ако со закон не е предвиден пократок рок. По жалба против одлуките на инспекторот во инспекторат одлучува Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен. По жалба против одлуките на инспекторот во организациона единица организирана како инспекциска служба во органите на државната управа и единиците на локална самоуправа и градот Скопје одлучува Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен. Комисиите, одлуката по жалба ќе ја донесат во рок од 30 дена од денот на приемот на жалбата.

¹⁰⁰ член 42 од Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16)

¹⁰¹ член 43 од Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16)

Инспекциските служби ги објавуваат инспекциските акти на нивната веб страна во рок од три дена од денот на донесувањето на актите во согласност со прописите за заштита на личните податоци.¹⁰²

5. Односи на инспекциските служби со други органи, граѓаните и бизнис заедницата во РМ

Инспекторот при вршењето на инспекцискиот надзор има право од орган на државната управа или правно лице кое води регистар, да побара податок, како и асистенција од орган на државната управа заради спроведување на инспекцискиот надзор. Субјектите со предмет на инспекцискиот надзор се должни да соработуваат со инспекторот.

Инспекторот може, во рамките на инспекциската постапка, да побара мислење и соработка од стручни институции, доколку тоа е потребно за правилно утврдување и процена на фактичката состојба.

Инспекцискиот надзор може да се врши истовремено од страна на повеќе инспекциски служби.¹⁰³

Заеднички инспекциски надзор се врши задолжително:¹⁰⁴ 1) ако тоа е неопходно за отстранување на непосредна опасност по животот или здравјето на луѓето или имотот од поголема вредност; 2) ако тоа е неопходно за преземање на итни мерки кои не трпат одлагање; 3) ако тоа е неопходно заради сложеноста на надзорот или значењето за отстранување на недостатоците; 4) ако тоа е неопходно за контрола на објекти од посебно значење за туризмот, трговијата, угостителството, сообраќајот и друго, заради земање на примерок од стока и други предмети чија

¹⁰² член 44 од Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16)

¹⁰³ член 61 и 62 од Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16)

¹⁰⁴ член 61 од Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16)

контрола е во надлежност на повеќе инспекции; 5) ако се оцени дека надзорот на тој начин може да се изврши побрзо и со помалку трошоци и губење на време на субјектот на надзорот и инспекторите; 6) ако тоа е неопходно за разгледување на наводи во иницијатива или поплака, а тоа е во надлежност на два или повеќе органи на државната управа и 7) во други случаи утврдени со закон.

Заради вршење на заеднички надзор инспекциските служби се должни особено: 1) да ги усогласат програмите и плановите за работа и да го планираат заедничкото вршење на надзорот; 2) да разменуваат искуства и да ги усогласуваат ставовите за начинот и методите на работа и други прашања; 3) да одржуваат заеднички состаноци, консултации, советувања и други облици на меѓусебна соработка и 4) да ги известуваат другите државни органи за спроведувањето на прописите од нивната надлежност за кои ќе дознаат во вршењето на надзорот.¹⁰⁵

Односот на јавните институции кон граѓаните е еден од основите на демократијата на кој се заснова нашето општество. Посветеноста на власта во практикување на демократијата и почитувањето на човековите права се една од карактеристиките на земјите членки на евроатланските структури. Недвосмислено е покажано дека досега заложбите на Владата на РМ како на легислативен така и во делот на исполнување на обврските од усвоените прописи е во склад со европските принципи. Колку повеќе едно општество се развива и созрева, толку повеќе се зголемуваат барањата за транспарентност, одговорност на државната власт но и потреба за што поголемо партиципирање на граѓаните во носењето и спроведувањето на јавните политики. Таквиот развој на работите мора да се разбере во поширок контекст на длабоки социјални, економски, демографски промени во модерната историја на секое општество. Граѓаните во скоро сите европски држави имаат поголем приход, поголемо образование и можности кои ги нуди информатичкото општество отколку што тоа беше случај со било која претходна генерација. Високо образовани, добро информирани граѓани очекуваат од државата да бидат земени нивните мислења, ставови и искуства при носењето

¹⁰⁵ член 62 од Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16)

на одлуки. Меѓу аргументите кои ги наведуваат властите да ги јакнат односите со граѓаните, се набројуваат следните¹⁰⁶:

- Подобрување на квалитетот во извршување на јавните политики (тоа и дава можност на власта да црпи информации во што поголем број на извори, да ги согледа проблемите од повеќе агли и да разгледа поголем број на решенија).
- Да одговори најсоодветно на предизвиците на информатичкото општество (на овој начин би се подобрила и зголемила интеракцијата меѓу државните органи и граѓаните и би се осигурало доброто управување).
- Да се вклучи јавноста во процесот на политичко одлучување (ова е значајно поради очекувањето на граѓаните да се слушне нивниот глас кога Владата носи одлуки).
- Да се одговори на барањата за зголемена транспарентност и одговорна Влада (како што работата на Владата и државните органи се повеќе се оценуваат, не само на избори туку и секојдневно преку критики од страна на јавноста и медиумите).
- Да се зголеми довербата на јавноста во Владата (на овој начин се превенира појавата на апстинирање на гласачи на избори, да се намали членството во политичките партии и се разбира да се спречи недовербата во клучните јавни институции).

Овие генерални и рамковни параметри за односите меѓу граѓаните и власта од ден на ден стануваат многу важни и значајни теми кои редовно се појавуваат во секојдневниот живот на една држава. Република Македонија не е исклучок во ова и доколку Владата и воопшто државната власт, ја споредиме со медицината, можеме да бидеме сигурни дека инспекциските служби и инспекторите претставуваат хирургија, што значи дека од спроведувањето на политиките во овој сегмент зависи во многу нешта довербата на граѓаните во работата на Владата и јавните институции.

¹⁰⁶Извор: Improvingbusiness inspections
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi1rcLv7Y_PAhXK8RQKHbU_BjsQFggjMAA&url=https%3A%2F%2Fopm.gov.mt%2Fen%2FPublicService

Во насока на подобрување на бизнис климата и унапредување на сегментот на казнената политика, Владата на РМ досега направи прилично многу чекори. Таа овозможи бројни дебати по ова прашање, до неа се доставувани барања, препораки и предлози по дефинирани проблеми од стопанските субјекти, комори и други засегнати страни во извршувањето на инспекциските надзори. Меѓутоа ова е жива материја која мора да се следи континуирано и да се реагира промптно на секој предизвик со работењето на инспекциските служби. Од извршената анализа¹⁰⁷ на добиените податоци, утврдени се повеќе дефинирани проблеми и предлог мерки од страна на бизнис заедницата, меѓу кои најзастапени се оние со кои сопствениците се среќаваат во спроведувањето на казнената политика:¹⁰⁸

- Високи казни
- Преголеми барања во законите
- Недоречености во законите
- Толерирање на нелојална конкуренција
- Селективност и тенденциозност во вршење на инспекцискиот надзор
- Ниско ниво на едукација на инспекциските служби
- Честа промена на законите
- Недоволна едукација на бизнис заедницата
- Односот на инспекциските служби кон работодавачите

Реформата на инспекциските служби зазема важно место во пошироките владини напори за подобрување на бизнис климата преку симплификација на административните бариери за инвестирање. Со сегашната законска поставеност на инспекциските служби во РМ, јасно е дека инспекторатите кои имаат клучно влијание врз бизнис околината од репресивен приод кон ориентација на усогласување и партнерски однос со бизнис заедницата. Неопходни се многу повеќе напори за истите да се фокусираат на помош на своите клиенти за тие да

¹⁰⁷ Унапредување и казнена политика и подобрување на бизнис климата во Република Македонија - извор:

http://www.sobranie.mk/content/Dokumenti%20RMEU/EU/NPAA2016_00_NARATIVEN_17.03.2016.pdf)

¹⁰⁸ Унапредување и казнена политика и подобрување на бизнис климата во Република Македонија извор:

http://www.sobranie.mk/content/Dokumenti%20RMEU/EU/NPAA2016_00_NARATIVEN_17.03.2016.pdf)

ги разберат владините политики и барања и да се прилагодат на истите. Меѓутоа, иако е многу направено досега, сепак реформите продолжуваат и допрва се очекуваат резултати соодветно на она што се стратешки приоритети на Владата но и барања на бизнис заедницата во домен на организацијата, надлежноста и работата на инспекциските служби vis a vis бизнис заедницата и бизнис климата во РМ.

ГЛАВА V : ДРЖАВЕН УПРАВЕН ИНСПЕКТОРАТ

1. Местото и улогата на Државниот Управен инспекторат

Државниот Управен Инспекторат како орган во состав на Министерството за информатичко општество и администрација, ги врши работите во врска со инспекцискиот надзор над примената на Законот за општата управна постапка¹⁰⁹ и Законот за инспекциски надзор¹¹⁰ и другите закони и прописи што содржат одредби за управната постапка и извршувањето на прописите за канцелариско работење, со цел ефикасно и ажурно остварување на правата и интересите на граѓаните и другите учесници во управната постапка во решавањето на управните работи. Работите од делокругот на Државниот Управен Инспекторат се извршуваат преку Сектор за инспекциски надзор и четири одделенија:¹¹¹

1. Одделение за вршење инспекциски надзор во органите на државната управа во Скопје: Кисела Вода, Гази Баба, Карпош, Чаир, Центар, Куманово, Крива Паланка и Кратово.
2. Одделение за вршење инспекциски надзор во органите на државната управа во Струмица: Гевгелија, Радовиш, Валандово, Штип, Кочани, Винаца, Берово, Делчево, Свети Николе и Пробиштип;
3. Одделение за вршење инспекциски надзор во органите на државната управа во Битола: Велес, Кавадарци, Неготино, Прилеп, Крушево, Демир Хисар, Охрид и Ресен;
4. Одделение за вршење инспекциски надзор во органите на државната управа во Гостивар: Тетово, Кичево и Македонски Брод, Струга и Дебар.

¹⁰⁹Закон за општа управна постапка („Службен весник на Република Македонија” бр. 38/05, 110/08, 124/15)

¹¹⁰Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16)

¹¹¹<http://www.mio.gov.mk/>

Во одделенијата се вршат работите на:

- Инспекциски надзор во однос на: постапувањето во пропишаните рокови во првостепената и второстепената управна постапка; навременото вклучување на заинтересираните странки во управната постапка заради заштита на нивните права и интереси; обезбедувањето на докази по службена должност од службената евиденција што ја води органот надлежен за решавање или друг орган, организација, установите, други правни лица и институциите што имаат јавни овластувања; извршувањето на правосилните управни акти; трошоците во управната постапка; давање правна помош на граѓаните и другите учесници во управната постапка; примање на поднесоците; издавањето на уверенија и други јавни исправи за одредени факти од службената евиденција; стручна подготовка на службениците што работат на управните работи; доставувањето на управните акти и другите писмени документи; спроведување на мерките на надлежните органи за подобрување на работата при решавањето на управните работи; водење на евиденција на предметите; примање и прегледување на поштата; заведување на актите; доставување на актите во работа; административно-техничко обработување на актите; експедирање на пошта; враќањето, разведувањето на актите и нивно архивирање; и евиденцијата, ракувањето и употребата на печатите и штембилите.
- Инспекцискиот надзор се врши во органите на државната управа, како и во другите органи, организации, установи и институции кои имаат јавни овластувања.
- Инспекциски надзор во однос на извршувањето на прописите на канцелариското работење се врши и во стручните служби на основните судови, апелационите судови и Врховниот суд на Република Македонија, јавното обвинителство, Народниот правобранител, Уставниот суд на Република Македонија, Републичкиот судски совет, Нотаријатот, стручната служба на Собранието на Република Македонија, стручната служба на Владата на Република Македонија, во единицата на локалната самоуправа и градот Скопје¹¹².

¹¹²<http://www.mio.gov.mk/>

2. Организација и надлежности на Државниот управен инспекторат

Делокругот на надлежности на управната инспекција оргинерно е детерминиран со закон за општа управна постапка кој што, првично на територијата на поранешна Република Југославија е усвоен во 1930 за прв пат, а чиј што предходник е австрискиот закон за управна постапка повеќе од 50 години во Социјалистичка Федеративна Република Југославија. Управниот инспекторат организиран на републичко ниво беше гарант на законитоста во спроведувањето над општата управна постапка. Р.Македонија е една од земјите наследнички на законот за општа управна постапка и на управната инспекција како успешен модел од претходниот систем за обезбедување на ефикасноста и законитоста во управната постапка. Сегашната организациска поставеност и улога на овој инспекторат се зајакнати со додавање на нови надлежности меѓу кои најзначајна е улогата на обезбедување и законитост при спроведување на закон за инспекциски надзор.

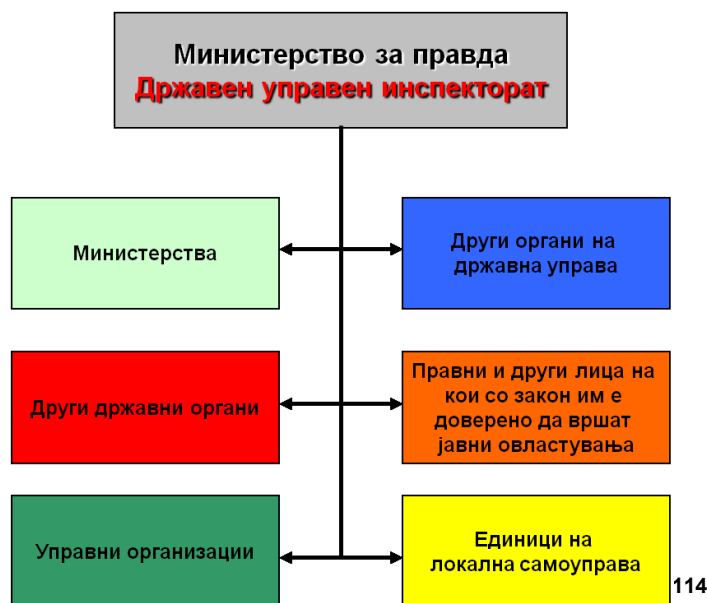
Државниот Управен Инспекторат е надлежен да врши надзор над примената на Законот за општата управна постапка и другите закони што содржат одредби за управната постапка, при што посебно се нагласува надзорот на:¹¹³

- Навремено, економично и ефикасно остварување на правата и интересите на граѓаните и другите учесници во управната постапка во решавањето на управните работи;
- Постапување во пропишаните рокови во првостепената и второстепената управна постапка, како и во роковите определени со акти на судските органи;
- Вклучување на заинтересираните странки во управната постапка заради заштита на нивните интереси;

¹¹³член 2 од Закон за управна инспекција („Службен весник на Република Македонија“ бр. 69/2004, 22/2007, 115/2007, 51/2011, 164/2013, 41/2014, 33/2015, 156/2015, 193/2015 и 53/2016)

- Обезбедување на докази по службена должност од службената евиденција што ја води органот надлежен за решавање, друг државен орган, правни и други лица кои имаат јавни овластувања, општините и градот Скопје;
- Извршување на правосилните управни акти;
- Наплата на трошоците во управната постапка;
- Примањето на поднесоци;
- Издавањето на уверенија и други јавни исправи за одредени факти од службената евиденција;
- Стручна подготовка на државните службеници и вработените кои преземаат дејствија во управната постапка;
- Доставувањето на управните акти и други писмени документи;
- Начинот на однесувањето и работењето на државните службеници и вработените, со цел да се обезбеди почитување на принципите на законитост, професионален интегритет, ефикасност, одговорност и лојалност при вршењето на нивните службени должности;
- Спроведување на мерки на надлежните органи за подобрување на работата при решавањето на управните работи;
- Употребата на јазиците на странката на управната постапка;
- Правната помош меѓу органите и другите учесници во управната постапка и
- Други работи утврдени со Законот за општата управна постапка и другите закони. Управната инспекција врши надзор и над извршувањето на прописите за канцелариското работење.

Државниот управен инспекторат работи врз основа на годишна програма за работа и месечни планови за работа кои се изготвуваат во зависност од планираните активности, приоритетите како и поднесените претставки од граѓаните и другите субјекти.



Органи над кои Државниот управен инспекторат врши надзор се следниве:

- Органите на државната управа
- Управните организации
- Установите
- Народниот правобранител на Република Македонија
- Единиците на локалната самоуправа
- Градот Скопје
- Нотари, извршители, медијатори
- Стручната служба на Собранието на Република Македонија
- Стручната служба на Владата на Република Македонија
- Самостојни државни органи
- Институциите и субјекти кои имаат јавни овластувања

¹¹⁴<http://www.pravda.gov.mk/tekstovi2.asp?id=organnadlezdui>

3. Прописи по кои постапува Државниот Управен Инспекторат

Основниот пропис со кој е регулирана работата и функционирањето на Државниот управен инспекторат е Законот за управна инспекција¹¹⁵, со кој се уредуваат надлежноста и организацијата на управната инспекција, назначувањето на управните инспектори, овластувањата и постапката за вршење на инспекцискиот надзор.

Во постапката при вршењето на инспекциски надзор се применуваат одредбите од Законот за инспекциски надзор..

Надзорот се врши во органите на државната управа, другите државни органи, организации, установи и други правни лица, на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања кога решаваат во управни работи, како и општините, градот Скопје и општините во градот Скопје, кога во вршењето на своите надлежности решаваат во управни работи за правата, обврските и правните интереси на правни и физички лица во согласност со закон (во натамошниот текст: органи во кои се врши надзор).

Управен инспектор може да биде лице со завршен правен факултет, со пет години работно искуство во решавање на управните работи и да ги исполнува општите услови утврдени со Законот за државните службеници¹¹⁶. Со работите на Инспекторатот, раководи директор, кој го именува и разрешува од должност Владата на Република Македонија.

Инспекторатот ги извршува работите согласно со годишна програма за работа и месечни оперативни планови за вршење на инспекцискиот надзор. Годишната програма и месечните оперативни планови ги донесува директорот на

¹¹⁵Закон за управна инспекција („Службен весник на Република Македонија“ бр. 69/2004, 22/2007, 115/2007, 51/2011, 164/2013, 41/2014, 33/2015, 156/2015, 193/2015 и 53/2016)

¹¹⁶Закон за државни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 5/2016 и 142/2016).

Инспекторатот и ги доставува до Инспекцискиот совет. Директорот на Инспекторатот е должен да доставува квартални извештаи до инспекцискиот совет како и посебни извештаи до Владата на РМ за утврдени недостатоци на примената на одредбите од Законот за инспекциски надзор.

Во вршењето на инспекцискиот надзор, инспекторите се овластени: - да остваруваат непосреден увид во примената на Законот за општата управна постапка и другите закони што содржат одредби за управната постапка и извршувањето на прописите за канцелариско работење; - да укажат на субјектот на надзорот за утврдените недостатоци и неправилности во работењето, - да наредат во определен рок отстранување на утврдените недостатоци; - да наредат определен начин на постапување; - да поднесат кривична пријава за сторено кривично дело, барање за поведување на прекршочна постапка или иницијатива за покренување на дисциплинска постапка и - да вршат други работи за чие извршување се овластени со овој закон. Ако инспекторот утврди дека во управната постапка определени управни дејствија презема службено лице или вработен кој нема соодветна стручна подготовка, или во управната постапка решава службено лице или вработен кој нема овластување, инспекторот со решение наредува тоа службено лице или вработениот да престане со преземање на управните дејствија, односно со решавање во управните работи. Функционерот на органот или раководното лице каде што се утврдени претходно наведени случаи, е должен во рокот определен со решението да обезбеди друго службено лице или вработен кој ги исполнува пропишаните услови да презема управни дејствија, односно да решава во управната постапка. Против решението од, службеното лице или вработениот, функционерот на органот или раководното лице можат да поднесат жалба до министерот за информатичко општество и администрација во рок од осум дена од денот на приемот на решението. Жалбата не го одлага извршувањето на решението. Министерот за информатичко општество и администрација донесува решение во рок од 15 дена од денот на поднесувањето на жалбата.

Ако инспекторот утврди дека службено лице кое презема дејствија во управна постапка или овластено службено лице кое решава во управната постапка не се придржува на начелата на законитост, ефикасност, економичност, одговорност, лојалност и професионален интегритет при решавањето на управните работи, определува рок за отстранување на констатираните неправилности. Ако лицето во определениот рок не ги отстрани констатираните неправилности или истите ги повтори, инспекторот е должен против него да поднесе иницијатива за поведување на дисциплинска постапка во рок не подолг од 30 дена.

Инспекторот ќе определи рок за решавање на управната работа, односно начин и рок за отстранување на констатираните неправилности и должен е да поднесе иницијатива за поведување на дисциплинска постапка против овластеното службено лице, ако утврди дека: - во управната постапка не ги презема потребните управни дејствија и не ги решава управните работи во пропишаните рокови, - од странката бара сама да прибави податоци за кои службена евиденција води органот надлежен за одлучување, друг државен орган, правно или друго лице со јавни овластувања, - од странката бара поднесување на докази кои побрзо и полесно може да ги прибави органот што ја води постапката, - од странката бара потврди за кои органите не се должни да ги издаваат или истите се непотребни во постапката, - во рок од три дена не ги достави бараните податоци до органот кој ја води постапката и - го попречува инспекторот во вршењето на инспекцискиот надзор.

Органите во кои се врши надзорот се должни на инспекторот да му овозможат непречено вршење на инспекцискиот надзор со непосреден увид во донесените управни акти и по барање на инспекторот да му ги достават потребните податоци и службените списи во рокот што тој ќе го определи.

Управниот инспектор своите овластувања во инспекциската постапка ги темели на Законот за инспекциски надзор и законот за управната инспекција.

4. Односот на Државниот управен инспекторат со другите органи

Органите на државната управа постапувајќи во рамките на своите надлежности во согласност со Уставот на РМ, законите и ратификуваните меѓународни договори ја спроведуваат политиката на имплементација на законите и другите прописи на Собранието и Владата на РМ за областа за која се организирани.

Управната инспекција го опфаќа надзорот над примена на:

Закон за општа управна постапка

- Закон за инспекциски надзор
- Закон за вработени во јавниот сектор
- Закон за административни службеници
- Закон за забрана за вршење на нерегистрирана дејност
- Надзор над прописите за канцелариско работење

Управната инспекција е специфичен инспекторат кој што има единствена и централна поставеност но и надлежност над сите останати инспекциски служби на централно и локално ниво во поглед на примената на законите и прописите.

Надзорот над законитоста на работењето на органите за кој е надлежен, Државниот управен инспекторат го врши преку Програма за работа и месечни планови. Надзорот се врши преку овластени управни инспектори, при што овластениот инспектор е должен да го информира органот во кој е извршен надзорот за констатираните неправилности и недостатоци и да му предложи рок за нивно отстранување. Во случај кога органот во кој е вршен надзорот не ги отстрани установените недостатоци, инспекторот презема мерки за отстранување на истите. Доколку ваквите недостатоци може да предизвикаат штетни последици за граѓаните, Управната инспекција е должна за тоа да ја извести и Владата на РМ со предлог мерки за отстранување на неправилностите во работењето на органот.

Државниот управен инспекторат е специфичен и по надлежноста која му е дадена со Законот за инспекциски надзор, и покрај тоа што и самиот претставува инспекциска служба, врши надзор над спроведувањето на одребите на законот, што значи и врз самиот Инспекциски совет, за што ја известува Владата на РМ четири пати годишно и по потреба.

Во поглед на соработката со останатите инспекциски служби, управната инспекција може да ја остварува истата преку усогласување на:¹¹⁷

- програмите и плановите за работа
- размена на искуства и усогласување на ставови
- одржување заеднички состаноци и други облици на соработка
- известување на други државни органи за спроведување на должностите од нивна надлежност за кои ќе се дознае во тек на вршење на надзорот

¹¹⁷ Член 62 од Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16)

ГЛАВА VI: ОРГАНИЗАЦИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

1. Научна и стручна оправданост на трудот

Важноста на прашањето за реформа на јавната администрација на РМ е издигнато на ниво на одредница (бенџмарк) во сите извештаи за напредокот на РМ во евроатлантските интеграции. Ова е особено ако не постои *aquis* во ЕУ во поглед на усогласување на јавната администрација со правото на ЕУ сепак општо прифатено е дека за правилно функционирање на општеството мерливи индикатори кои влијаат на работата на администрацијата се ефикасноста и ефективностa, владеењето на правото и контролата на корупцијата. Не помалку битно што е исто така потенцирано во извештаите на ЕУ за напредокот на РМ, во интегративните процеси, е и улогата на реформата на инспекциските служби во склоп на јавната администрација како индикатор за успешноста на Владата и владеење на правото. Во извештаите на SIGMA за земјите од Западен Балкан исто така се потенцира на значењето на уставниот поредок, владеење на правото и улогата на професионалната администрација. Ова беше доволен мотив за авторот на овој труд да се зафати за едно од специфичните прашања во реформата на јавната администрација во делот на инспекциските служби, имајќи ја предвид нивната комплексност, улога и положба во реализација на владините политики, јавното мислење за транспарентноста на процесите и менталниот склоп за успешно управување на квалитетен краен продукт, а тоа секако е сервисната ориентација кон граѓаните кое што би требало да ја имаат инспекциските служби како најистурен дел од органите на државната власт кои се во постојан контакт со граѓаните.

Европската Комисија го потенцира значењето на реформите во јавната администрација за Македонија во скоро сите досегашни нејзини извештаи. Со оглед на фактот дека досегашните искуства во евроинтегративниот процес со земјите од Западен Балкан се различни по ова прашање нашата земја досега има направено голем исчекор со самото тоа што побара во рамките на Комитетот за стабилизација и асоцијација уште во 2010 година да биде воспоставена

специјална група за јавна администрација како посебен поткомитет со што уште еднаш се нагласи спремноста на РМ за прилагодување на предизвиците на идното членство во ЕУ и воспоставување на директен дијалог по едно вакво исклучително важно прашање со ЕУ, иако за оваа област не постои единствено европско законодавство туку секоја држава ги уредува овие прашања соодветно на својот правен систем.

Во последниот Извештај за напредокот на РМ за 2015 година е потенцирано:

“Земјата е умерено подготвена во однос на реформата на нејзината јавна администрација. Постигнат е одреден напредок во законодавството и подобрувањена обезбедувањето на услуги за граѓаните и деловните субјекти”

Реформата и модернизацијата на системот на јавна администрација претставува постојан процес во земјите со развиена демократија и пазарна економија. Р. Македонија како земја во која се почитуваат демократските права и слободи и чии приоритети се насочени кон евроатланска и европска интеграција во голема мера практикува реформска политика за унапредување на целокупниот систем на функционирање на државата и воспоставување на систем кој ќе се темели на европски стандарди и вредности.

Едно од клучните полиња на ваквата политика е реформата на јавната администрација и службите кои работат во неа. Токму ова е еден од стратешките приоритети на Владата и тоа не само од гледна точка на внатрешните (домашни) потреби за реорганизирање и подобрување на системот на јавна администрација заради поекономично, поефективно и поефикасно функционирање, туку и од гледна точка на меѓународните обврски на Република Македонија. Секако дека полноправното членство во ЕУ не претставува цел сама по себе, туку средство за овозможување подобар живот за граѓаните. Оттука, приспособувањето кон европските стандарди не претставува крајна цел на модернизацијата на јавната администрација, туку средство за создавање на јавна администрација што ќе обезбедува висококвалитетни услуги за граѓаните и бизнисите, како и високо стручна поддршка на Владата и другите засегнати страни во креирањето на

политиките. Јавната администрација мора да прерасне во медијатор за економски развој и просперитет на Република Македонија. Јавната администрација не поминува низ процес на модернизација само заради пристапување кон евроатланските структури, туку првенствено заради граѓаните на Република Македонија. Системот на јавна администрација значително влијае врз успешното спроведување на реформите насочени кон развој на демократија во општеството и спроведување на обемни економски реформи.

Наодите утврдени во извештајот за ревизија на успешност на тема „Ефикасност на државните инспекторати на РМ“¹¹⁸, подготвен од страна на Државниот завод за статистика во 2012 година, а кој извештај се однесува на ревидирање на активности во врска со начинот на организација, планирање и извршување на инспекцискиот надзор, спроведување на инспекциските мерки, како и осврт на кадровската структура, обученоста и опременоста на државните инспекторати, претставуваа дополнителен поттик за авторот да ги истражува утврдените состојби и остварениот прогрес во однос на истите.

Согласно ревизорските наоди, прикажаната состојба е следна:

“ Со ревизијата утврдено е дека иако законската и подзаконската регулатива пропишува голем број на надлежности на ДИ, од што произлегуваат и голем број на субјекти кои се предмет на инспекцискиот надзор, ДИ немаат воспоставено систем за целосно и навремено евидентирање на овие субјекти со што се јавува ризик од нецелосен опфат на субјектите при планирањето на инспекцискиот надзор за наредниот период. Државните инспекторати немаат воспоставено методологија врз основа на која ќе може да се изврши планирањето на субјектите или областите на надзор да се имаат предвид критериуми како што се процена на ризик, значајноста на областите, големината на субјектот, бројот на извршени инспекциски надзори кај поедини субјекти и сл.

¹¹⁸Ревизија на успешност на тема „Ефикасност на државните инспекторати на РМ, Извештај на Државен завод за статистика Број: 21-12/32, 18.02.2013

Во поглед на човековите ресурси на овие служби, како голем недостаток се јавува недоволната и неконтинуираната едукација на инспекторите за истите да можат да ја извршуваат својата, со закон пропишана, функција професионално, навремено и согласно новите практики.

Утврден е и недостаток на унифицираност и споредливост на податоците од инспекциската статистика кај ДИ, како и обезбедување на квалитетни информации кои би придонеле за зголемување на квалитетот и ефикасноста на инспекциската работа. “

Основна цел на трудот

- Да покаже дека со реформите на инспекциските служби може да се дојде до зголемување на ефикасноста и ефективноста во нивното работење што ќе допринесе за подобрување на администрацијата и општественото живеење воопшто и тоа без оглед на нивната организираност.
- За да се постигне горенаведената цел се предлага поинаква организација на Инспекцискиот совет во делот на извршување на превентивна улога преку:
 - Основна и континуирана обука на инспекторите
 - Зголемување на транспарентноста на работењето на инспекциските служби и поголема вклученост на инспекторите и граѓаните во процесот на носење и измена на легислативата со која се регулира инспекцискиот надзор како и усвојување на политики и внатрешни правила за спроведување на прописите со поставување на јасни цели за инспекциите и институционални механизми на долг рок.

Предмет на истражување

Во овој труд авторот се насочи кон истражување на актуелната организациска поставеност на инспекциските служби и тоа преку следните параметри:

- Врз основа на кои принципи и постулати работат инспекциските служби, а кои влијаат врз нивната ефикасност и ефективност (со особен осврт на оние кои негативно влијаат) - принципи и постулати.
- Каква е нивната структура, состав и сооднос (хиерархија) – генерално пошироко објаснување.
- Какви функции, улоги, надлежности им се доверени на инспекциските служби, со потенцирање на оние функции кои негативно влијаат врз ефективната и ефикасната на инспекциските служби.
- Имајќи го предвид компаративното искуство на повеќе земји членки на ЕУ, со особен осврт на Латвија и Словенија, кои по број на население и големина на територија се слични на РМ и кои го имаат поминато патот на транзиција од социјализам во демократско општество кон кое се стреми и РМ. Овие две земји претставуваат „успешна приказна“ во реформата на јавната администрација, особено инспекциските служби, за што сведочи и нивната економска благосостојба која во голем дел се темели на намалување на административните бариери и трансформирање на инспекциските служби во партнери на бизнис заедницата, а не во класични инспекциски органи со првенствена примена на репресивни мерки.

2. Методологија на истражувањето

Методологијата на ова истражување се заснова на јасна теоретска рамка во која се опфатени генералната и поединечните хипотези релевантни за предметот на истражување. Притоа истражувањето се заснова на следната генерална хипотеза.

Генерална хипотеза: Инспекциските служби во РМ се недоволно ефикасни и ефективни поради проблеми во комуникација и координација со Инспекцискиот совет и делумно применување на начелата и принципите на превенција и пропорционалност, како и недостатокот од нивна едукација и транспарентност во работењето.

Поединечни хипотези:

1. Инспекциските служби во РМ немаат соодветна методологија, ниту развиени механизми за трансформација на постапувањето од претежно репресивни во превентивни органи
2. Недоследноста на примената на прописите по кои постапуваат и недостатоците во нивната организираност и комуникацијата со Инспекцискиот совет ги прават неефикасни и неефективни

Методологијата на истражувањето се базира на квалитативна анализа на релевантни документи значајни за предметот и целта на истражувањето. Преку квалитативната анализа опфатени се над триесетина законски и подзаконски акти, статистички податоци од инспекциски совет, управен инспекторат, останите инспекциски служби и други релевантни содржини за временски период од септември 2014 до септември 2016. Како позначајни ќе ги споменеме следните закони и анализи: Закон за инспекциски надзор¹¹⁹, Закон за организација и работа на органите на државната управа¹²⁰, Закон за управната инспекција¹²¹, Закон за општа управна постапка,¹²² Годишни програми за работа на инспекциските служби, квартални извештаи на Инспекцискиот совет¹²³, Информација до Влада на РМ за состојбата во

¹¹⁹Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16)

¹²⁰ Закон за организација и работа на органите на државна управа (Сл. Весник на РМ, бр. 38/05,110/08,51/11,145/15) -

¹²¹Закон за управна инспекција („Службен весник на Република Македонија“ бр. 69/2004, 22/2007, 115/2007, 51/2011, 164/2013, 41/2014, 33/2015, 156/2015, 193/2015 и 53/2016)

¹²²Закон за општа управна постапка(„Службен весник на Република Македонија” бр. 38/05, 110/08, 124/15)

¹²³извор : <http://is.gov.mk/izveshtai.nsp>

инспекторатите и одделни служби во состав на министерствата кои имаат инспекциски надлежности; „Анализа за досегашното остварување на функцијата на инспекциските служби во Република Македонија во делот на унификација на процедурите по кои постапуваат“¹²⁴, „Анализа на состојбите во инспекторатите и другите инспекциски служби од аспект на надлежноста, кадровска пополнетост и обученост, материјална и техничка опременост“¹²⁵, Секретаријат за Европски прашања, 23.08.2008.

¹²⁴<http://www.pravda.gov.mk/tekstovi2.asp?lang=mak&id=duianalizi>

¹²⁵http://www.pravda.gov.mk/dui/pdf/dek_2009.pdf

ГЛАВА VII: АНАЛИЗА И РЕЗУЛТАТИТЕ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО

1. Вовед и методологија:

Инспекциските служби во РМ се организирани како инспекторати и други организациони единици во рамки на органите на државна управа и единиците на локална самоуправа и Градот Скопје. Инспекторатите се организирани како органи во состав на министерствата со својство на правни лица. Инспекторите се овластени да го инспектираат спроведувањето на законите и другите прописи во поодделни области за која се организирани. Во зависност од резултатите на надзорот, инспекторите може да изречат мерки за отстранување на утврдените недостатоци вклучително и одредени забрани и други инспекциски мерки. Од работата на инспекциските служби во голема мера зависи состојбата со почитување на законитоста во една држава, бидејќи тие се први повикани да реагираат и да обезбедат примена на законите, да спречат незаконити однесувања и да реагираат на нив во граници на своите овластувања. Меѓутоа, вистинското значење на инспекциските служби во реалноста и согласно општата перцепција на јавноста не е од толку големо значење колку што се очекува од нив. Оваа лична перцепција на авторот не мора да биде поткрепена со некакво истражување бидејќи голем дел од јавноста го има истото мислење што може да се дознае како од стручната фела така и од претставниците на бизнис заедницата но и од обичниот граѓанин во неформален разговор. Тоа всушност може да се поткрепи и со фактот дека инспекциските служби се дел од државната управа и администрација и по природа на работите, состојбите не можат да бидат идеални. Тоа значи дека неминовно делат исти слабости кои се причина за незадоволителната состојба со функционирање на управата и инспекциските служби. Решението на законодавецот за воведување посебни одредби во ЗИН и воспоставување на систем за лиценцирање на инспекциите е позитивна новина во остварување на функцијата надзор во РМ, меѓутоа недостасува систем на

основна и континуирана едукација на инспекторите која ќе обезбеди одржливо ниво на ефикасност и ефективност во исполнување на функцијата надзор.

Поаѓајќи од неминовната потреба да се подобри работата на инспекциските служби во доменот на нивниот однос спрема субјектите кои ги инспектираат и спрема граѓаните се пристапи кон анализа на програмите за работа на инспекторатите, нивните извештаи, како и кварталните извештаи на Инспекцискиот совет. Со воведување на обврската на функционерот кој раководи со инспекторатот да мора да изготвува акти за планирање и спроведување на надзорот и наметнување на задолжителна обврска за отчетност преку доставување на извештаи за работата на инспекторатот до Инспекцискиот совет се воспоставува круг на права и обврски, како за самите инспекторати, така и во односот со инспекцискиот совет кои ветуваат успешно извршување на функцијата надзор. Инспекцискиот совет има голема обврска, за добивање на извештаите и другите информации од инспекторатите, да ги презема сите мерки вклучително и санкциите кои осигуруваат функционирање на системот. Надлежностите на Инспекцискиот совет претставуваат солидна основа за исполнување на функциите на Инспекцискиот совет. Меѓутоа, одредбите од Законот и таксативно набројување на надлежностите не треба да биде ограничување за инспекцискиот совет постојано да врши анализа за делокругот на својата работа и потребата од зголемување или намалување на надлежностите. Во конкретниот случај недостасува можноста, но и обврската на ова тело да предлага и носи стратешки документи заради унапредување на функцијата на надзор во РМ.

Во делот на постапката во која постапуваат, инспекциските служби применуваат и субсидијарни прописи. Во рамките на секојдневните активности при вршење инспекциски надзор на оперативно ниво се усвојуваат и носат интерни правила и прописи. Цело ова мноштво од легислатива од една страна е рамка во која се врши инспекцискиот надзор, меѓутоа од друга страна често пати легислативата не е до крај јасна, постојат недоречености и истата е подложна на различни толкувања. Многу од прописите со кои се уредува областа за кои се надлежни

поедините инспекциски служби често се носи без претходна анализа на состојбите во областа и без консултација со тие на кои се однесува. Со ревизијата утврдено е дека иако законската и подзаконската регулатива пропишува голем број на надлежности на ДИ, од што произлегуваат и голем број на субјекти кои се предмет на инспекцискиот надзор, ДИ немаат воспоставено систем за целосно и навремено евидентирање на овие субјекти со што се јавува ризик од нецелосен опфат на субјектите при планирањето на инспекцискиот надзор за наредниот период. Државните инспекторати немаат воспоставено методологија врз основа на која ќе може да се изврши планирањето на субјектите или областите на надзор да се имаат предвид критериуми како што се процена на ризик, значајноста на областите, големина на субјектот, бројот на извршени инспекциски надзори кај поедини субјекти и сл.

Во поглед на човековите ресурси на овие служби, како голем недостаток се јавува недоволната и неконтинуираната едукација на инспекторите за истите да можат да ја извршуваат својата, со закон пропишана, функција професионално, навремено и согласно новите практики.

Утврден е и недостаток на унифицираност и споредливост на податоците од инспекциската статистика кај ДИ, како и обезбедување на квалитетни информации кои би придонеле за зголемување на квалитетот и ефикасноста на инспекциската работа. Во насока на подобрување на бизнис климата и унапредување на сегментот на казнената политика, Владата на РМ досега направи прилично многу чекори. Таа овозможи бројни дебати по ова прашање, до неа се доставувани барања, препораки и предлози по дефинирани проблеми од стопанските субјекти, комори и други засегнати страни во извршувањето на инспекциските надзори.

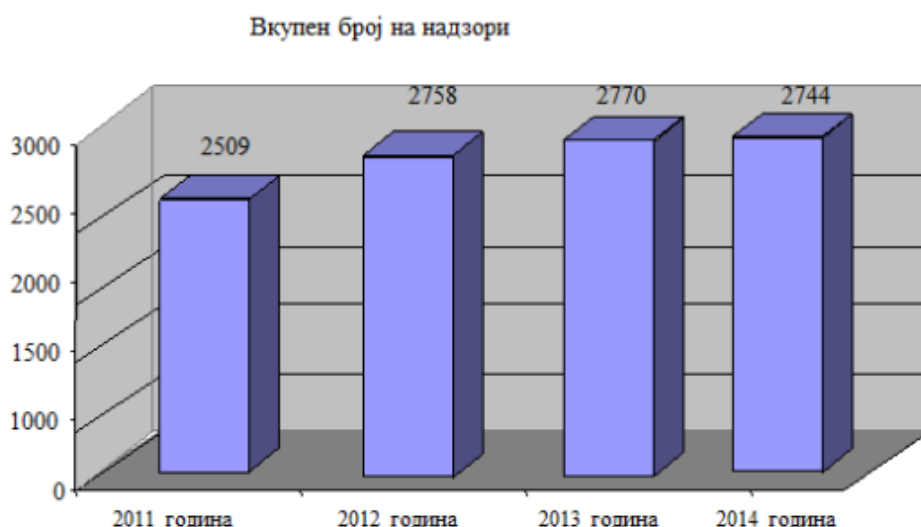
2.Оценка за ефективноста на инспекциските служби

Авторот пристапи кон оценка на ефективноста на инспекциските служби преку компаративен преглед на резултатите од работата на неколку инспекторати во РМ и тоа ; Државен пазарен инспекторат и Државен управен инспекторат . Оценката

за ефективността на постапувањето на овие служби се разгледува преку споредбени прикази на планираните и извршените инспекции и други активности на инспекторатот.

- Државен управен инспекторат

Извештајот за работата на Државниот управен инспекторат ги содржи податоците за реализацијата на Програмата за работа за 2014 година, при што посебен акцент е даден на констатираните состојби при инспекцискиот надзор и мерките преземени за отстранувањето на недостатоците во работењето во органите на државната управа, другите државни органи, установи и институции, органи на општините, градот Скопје и општините во градот Скопје во кои е извршен инспекциски надзор. Инспекцискиот надзор на Државниот управен инспекторат во 2014 година е прикажан во графички преглед спореден со инспекциските надзори извршени во претходните три години.



Слика: Компаративен приказ на извршени надзори од страна на Државен управен инспекторат

Од вкупно 2744 инспекциски надзори во текот на 2014 година, согласно Годишната програма за работа која се операционализира преку месечните оперативни планови извршени се 1312 редовни и 428 контролни инспекциски

надзори во управното и канцелариското работење ,како и во поглед на примената на одредбите од Законот за државните службеници, Законот за јавните службеници и Законот за инспекциски надзор во следните органи:

	2014	2013	2012	2011
Вкупно извршени надзори	2744	2770	2758	2509
Редовни надзори	1312	1219	1212	1148
Контролни надзори	428	680	812	642
Вонредни надзори	994	871	734	719
Вкупно предмети во кои е извршен надзор	51711	47743	9520	24000
Решени во рок	34299	26252	19830	17330
Решени по истекот на законскиот рок	3864	1360	2560	1947

Државниот управен инспекторат во текот на 2014 година посветува внимание на зајакнување на функцијата на надзорот така што во текот на годината приоритетни беа остварувањето на правата и интересите на граѓаните пред органите на државната управа, другите државни органи, установи и институции правни и други лица на кои со закон им е доверено вршење на јавни овластувања, органите на општините, градот Скопје и општините во градот Скопје кои во управните работи непосредно применувајќи ги прописите решаваат за права, обврски или правни интереси на физички и правни лица во согласност со закон.

- Државен пазарен инспекторат

	2015	2014	2013
Предвидени инспекциски надзори	40476	41396	28652
Реализирани инспекциски надзори	40582	45406	31750

Горе прикажаниот преглед на споредба на предвидените инспекциски надзори согласно Годишните програми за споредбените години и реализираните надзори во истите, може да се заклучи дека Државниот пазарен инспекторат покажува ефективност во извршувањето на основната цел за кој со закон е основан и работи.

Како што во повеќе наврати низ текстот на овој труд е споменато, не постои единствен модел ниту унифицирани правила за организираност на инспекциски служби ниту во светот, ниту во Европа или Балканот. Секоја земја ги организира своите служби согласно политиките на Владата, потребите на граѓаните и бизнис заедницата, во склад со политиките на добро управување и владеење на правдата. Македонија на овој пат одбра специфичен и уникатен модел на организираност на своите инспекциски служби кој што ги исполнува општите услови за законитост, добро управување, менаџирање и истиот е во склад со принципите на правото на ЕУ. Се очекува во наредниот период релативно младата легислатива, што се однесува на инспекцискиот надзор да заживее и биде имплементирана на начин од којшто сите засегнати страни, а најмногу бизнис заедницата и граѓаните, но не помалку и Владата ќе ги добијат очекуваните резултати. Ниеден систем не е идеален и во таа насока поставеноста на системот на инспекциските служби во РМ треба да се гледа како жива материја, постојано да се мери, анализира ефектот од одредени законски решенија и по потреба да се менува или надградува со искуства од европски или светски рамки.

ГЛАВА VIII: Заклучоци и препораки

1. ЗАКЛУЧОК

Инспекциските служби се еден од клучните сегменти во општествениот напредок на секоја земја, кои со своето делување допринесуваат за постигнување на добра бизнис клима, заштита на правата и интересите на граѓаните, регулирање на пазарот, почитување на законските прописи, со што е потребно високо ниво на усогласеност, и одржување на административниот товар на минимум. Покрај фокусирање на регулаторните барања во рамки на нивните надлежности, инспекциските служби треба да обезбедат усогласеност на национално ниво со владините институции, како и други регулаторни тела во секој момент. Со постоење на кохерентна и конзистентна инспекциска рамка, бизнисите ќе бидат во можност да работат, планираат и да ја извршуваат нивната работа поефикасно.

“3-Е” принципите (ефикасност, ефективност и економичност) треба да заземат стратегиска позиција во работата и одлуките на администрацијата. Особено, во земјите со атрофирани и дисфункционални институционални структури, овие принципи мораат да се имплантираат како основен супстрат во менталниот хабитус и во професионалното портфолио на нивните административци. Административната дејност не станува легитимна со самото свое вршење, па затоа и концептот на административна власт мора да му го отстапи местото на концептот за оправданост и ефикасност на административното делување. Значи, административното дејствување треба се помалку да се сведува само на правна манифестација на државната власт, а се повеќе да се промовира како активен двигател на општествените текови, односно неопходна е трансформација на управата од апарат и инструмент на власта во ефикасен сервис на граѓаните. За разлика од традиционалниот модел на правната држава, според кој државните и административните постапки се легитимни (оправдани) со самото тоа што се легални, односно спроведени врз основа на важечките прописи, современите

концепции на легитимитетот сметаат дека административното битисување може да го стекне својот легитимитет само со ефикасно и ефективно делување. Квалитетот и брзината на обезбедување јавни услуги од страна на администрацијата треба да одговара на потребите на современата пазарна економија, која бара брз, квалитетен и евтин административен сервис. Денешното темпо на живот и работа е толку брзо, што секоја загубена минута пред шалтерите, значи загуба на драгоцено време и пари. А токму времето во современиот начин на живеење е најскапиот фактор. 3-Е принципите може да послужат и како индикатор за степенот на демократија во една држава. Во овој контекст, подемократска е онаа држава во која граѓаните и другите правни субјекти можат полесно да им пристапат на административните служби и ефикасно, ефективно и економично да ги остварат своите права, обврски и правни интереси.

За подобра имплементација на 3-Е принципите неопходни се системски мерки, какви што се: поедноставување и забрзување на процедурите; регулаторна гилотина, односно кастрење на ирационалните прописи и на небулозните процедури; целосна компјутеризација на администрацијата; деполитизација; воведување на т.н one-stop shops методи; примена на самопослужувачки техники; поголема достапност-материјална и просторна на службите до граѓаните; јавно-приватно партнерство итн.

2. ПРЕПОРАКИ:

1. Транспарентност во работењето на Инспекцискиот совет и инспекциските служби

Еден од индикаторите за јавност во работата на инспекциите е достапност на информациите и отвореноста на податоците. Значајно е инспекциските служби на своите интернет страници- страните на надлежните министерства или единиците на локална самоуправа да ги направат достапни законските и подзаконските акти

кои ги применуваат во својата работа, како и извештаите и другите информации од значење за граѓаните и бизнис заедницата, а особено да бидат видливи контактите (адреса, тел. Е-маил). На тој начин се придонесува за подигање на свеста за државната управа за значењето на јавноста и достапноста на сите податоци за нивната работа за пошироката јавност. Меѓутоа инспекциите во својата работа покрај законите и подзаконските акти користат и голем број интерни упатства, инструкции, мислења, процедури и сл. Доколку истите не се достапни за пошироката јавност, ќе биде пречка нивната примена од страна на оние кои се предмет на инспекциски надзор. Недвосмислен е заклучокот дека поголема транспарентност и достапност на информациите за работа на инспекциите во голема мера би го олеснило функционирањето на стопанските субјекти. Целосната достапност на прописите, листите на проверка (контролни листи), соопштенија, инструкции и упатства ќе доведе до тоа да, оние стопански субјекти кои сакаат да работат во согласност со законите да го направат тоа, што пак ќе ја олесни работата на инспекциските служби. Транспарентноста во работењето на инспекциските служби може да биде рационализирана и преку случаи на добра пракса како што се состаноци и дискусии со здруженијата на работодавачи или синдикатите.

2. Превентивна улога

Иако законот им дава овластување на инспекторите да во текот на надзорот, доколку утврдат недоследности, да изречат мерки, улогата на инспекциите пред се треба да биде превентивна, а не казнување на субјектите на кои се врши надзор. Во оваа смисла, јасен е и законот за инспекциски надзор, согласно кој во вршењето на инспекцискиот надзор инспекторите пред се, вршат превентивна функција, а изрекуваат инспекциски мерки само по исклучок, доколку со превентивните мерки не може да се обезбеди целта на инспекцискиот надзор.

Може да се заклучи дека инспекциските служби рестриктивно, односно слабо ја спроведуваат превентивната функција, како резултат на недоволната подготовка, капацитет на инспекторите, но и немање систем на основна и континуирана обука.

Слабата обученост, непостоење на систем за едукација на инспекторите со честа измена на прописите доведува до невоедначена пракса во постапувањето на инспекторите што значително ја отежнува работата на инспекторите но и состојбата на субјектите над кои се врши надзорот. Поради тоа неопходно е да се воведат задолжителна основна и задолжителна континуирана обука на инспекторите со цел подигање на нивото на компетентност од една страна, и специјализација на инспекторите за посебни надзори од друга страна. Освен обука за примена на новите прописи, потребно е да се обезбеди обука за општите начела и добрите инспекциски практики, односно обука за т.н меки вештини: комуникација, разбирање на различните психолошки профили на личноста и слично. На овој начин инспекциите би добиле на квалитет со што би се придонело за зголемување на ефикасноста и ефективноста. Бидејќи согласно ЗИН, Инспекцискиот совет е надлежен за реализација обуки за инспекторите, се предлага формирање на посебно одделение во рамки на Инспекцискиот совет-Инспекциска академија за вршење на основна и континуирана обука (стручно оспособување на инспекторите).

Некои ова го толкуваат преку непостоење на јасни законски прописи, а други сметаат дека во случај на утврдени недостатоци, само со изрекување на инспекциска мерка може да се постигне целта на инспекцискиот надзор.

Превентивната функција би требало да се реализира преку поттикнување на законитост и превентивно делување, во поширока смисла преку јавност во работата, што опфаќа објавување на важечките прописи по кои постапува инспекциската служба, објавување на планови за инспекциски надзор и листи за проверка, известување на јавноста за законски промени, за правата и должностите на субјектите предмет на инспекциски надзор, преку давање стручна и советодавна поддршка (мислења, препораки, објаснувања, одговори на прашања и сл.) изрекување на превентивни мерки како што се предупредување, укажување на можните забранети или штетни последици и предлагање мерки за отстранување на истите, како и други мерки со кои се постигнува улогата на инспекцискиот надзор. Во секој случај, акцентот во работата на инспекциските

служби треба да биде советодавна наместо репресивна улога, што значи дека инспекторите повеќе би давале совети, а помалку би казнувале. Со ваквиот приод на инспекторите не им се одзема правото да казнуваат кога за тоа има особено оправдана причина. Меѓутоа, се смета дека ќе се постигнат целите на надзорот и ќе се зголеми ефективностa, доколку самите инспектори ја препознаат потребата да ја акцентираат советодавната улога наместо репресивната. Инспекторите не треба да наликуваат на полициски службеници и да бидат само во улога на репресија бидејќи таквиот концепт отстапува од современите концепции за улогата на државната улога. Советодавната и превентивната улога на инспекциските служби не е особено потенцирана (освен во начелата во самиот закон за инспекциски надзор) и би било повеќе од пожелно да се разработат конкретни одредби во некои идни измени и дополнувања на легислативата.

3. Поголема вклученост на инспекторите и граѓаните и субјектите на надзорот во процесот на носење и измена на легислативата со која се регулира инспекцискиот надзор

Инспекциските служби се востановени и работат согласно организација и надлежности утврдени од поединечни материјални закони, од кои понатаму произлегуваа мноштво подзаконски акти. Во делот на постапката во која постапуваат, инспекциските служби применуваат и субсидијарни прописи. Во рамките на секојдневните активности при вршење инспекциски надзор на оперативно ниво се усвојуваат и носат интерни правила и прописи. Цело ова мноштво од легислатива од една страна е рамка во која се врши инспекцискиот надзор, меѓутоа од друга страна често пати легислативата не е до крај јасна, постојат недоречености и истата е подложна на различни толкувања. Многу од прописите со кои се уредува областа за кои се надлежни поедините инспекциски служби често се носи без претходна анализа на состојбите во областа и без консултација со оние на кои се однесува. Од особена важност е што поширок круг на чинители засегнати од работењето на инспекциските служби да бидат вклучени во изработка на прописите. Тоа може да се направи ефективно преку вклучување на заинтересирани странки во работни групи, фокус групи, јавни расправи и

консултации во процесот на носење на легислативата. Само на тој начин ќе се надминат пречките за имплементација на прописите од областа на инспекцискиот надзор и нивно правилно и целосно разбирање од страна на субјектите на надзорот.

4. Воведување на *de minimis* начело –непосталување на инспекторите по секоја пријава

Согласно позитивните прописи, инспекторот е должен да ја земе во постапка секоја пријава од физички и правни лица во врска со работите од својата надлежност и за резултатите од постапката го извести подносителот, доколку е познат. Постапувајќи по секоја пријава практично се нарушува концептот на планирање и ефективност на инспекциските надзори бидејќи кога се постапува по секоја пријава *ex officio*, а не по проценка на самиот инспектор се завлекува во опасност да се трошат ресурси и време во случаи и кога работата е целосно чиста и концизна и јасно е дека се работи за неосновани пријави. Ова повлекува и непотребно вознемирување на субјектите на надзорот, доведува до неможност за изработка и реализација на план и програма за работа на инспекциските служби, а со самото тоа и до неефикасно и неефективно трошење на инспекторите (излегување на лице место, составување на записник, составување на известување до подносителот на пријавата, дополнително допишување со подносителот на пријавата ако истиот е незадоволен од исходот на пријавата и сл.). Поради сето ова потребно е изразито да се пропише во ЗИН дека инспекторот нема обврска да постапува по секоја пријава доколку оцени дека степенот на ризик е мал, односно се работи за незначителна општествена опасност или станува збор за злоупотреба на права. Поднесоците на странките за покренување на постапка би се сметале само како иницијатива, а иницијаторите немаат своја страна во постапката со што на инспекторот му се дава право и можност да одлучува за понатамошната судбина на иницијативата. Се разбира доколку не ја прифати иницијативата, инспекторот е должен да поднесе соодветен акт кој ќе подлежи понатаму на судска контрола. На овој начин ќе се допринесе за

зголемување на ефикасноста на инспекциските служби и правилно распределување на инспекциските служби, како и заштита на јавниот интерес.

5. Носење Стратегија за инспекциски надзор во РМ и усвојување на политики за спроведување на прописите и инспекциите: поставување јасни цели и институционални механизми на долг рок

Инспекцискиот надзор има големо влијание врз регулаторната ефикасност на државните органи во целост, на планираните ефекти на прописите во однос на јавните добра, и за пречките што ги наметнуваат за бизнисот и економијата. Трансформирање на регулаторните и инспекциските практики и процеси бара време - и поради тоа е од суштинско значење за да има колку што е можно поголем континуитет, цел и политичка поддршка. Широчината на прашањата и институции кои се вклучени, исто така прави дека е неопходно да се воспостави сеопфатна рамка или механизми за да се постигне подобрување и ефикасност на реформите, за што Владите треба да усвојат официјални политики за реформи, надзор и постојано подобрување на извршувањето и инспекциите.

Владината визија за спроведување на политиките и инспекција е особено значајна поради :

Препознавање на сличностите и разликите помеѓу сите засегнати структури во врска со овие прашања во зависност од секторите и избегнување на преклопувањето и дуплирањата може да послужи како основен ориентир за сите инспекциски реформи и иницијативи во поделните служби и сектори, како и за мобилизација на јавното мислење и поддршка за реформите.

Политиката за спроведување на законите и реформите треба да се базира на јасни и општи определени цели (комбинација на економскиот развој со сигурноста), како и на специфични цели (подобрување на ефикасноста, намалување на пречките, искористување на ресурсите на начин на кој тие можат да

дадат најдобри резултати и подобрување на транспарентноста). Реформите секогаш треба да бидат евалуирани и надградувани кога ќе биде потребно.

Заради дефинирање на рамките на постапување на инспекцискиот совет но и државната политика во поглед на надзор над законитоста на постапување на субјектите на надзорот согласно прописите, РМ треба да усвои рамковен документ – Стратегија која ќе биде мал устав и “чадор” под кој Инспекцискиот Совет од аспект на методологија и начин на постапување би ги усогласиле своите, со закон утврдени, надлежности со стратешките приоритети на РМ, како и со општо прифатените принципи и стандарди во домен на реформа на јавна администрација согласно *aquis communautaire*.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. Устав на РМ
2. Закон за организација и работа на органите на државна управа (Сл. Весник на РМ, бр. 38/05,110/08,51/11,145/15) - ЗОРДУ
3. Закон за државни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 5/2016 и 142/2016).
4. Закон за управна инспекција („Службен весник на Република Македонија“ бр. 69/2004, 22/2007, 115/2007, 51/2011, 164/2013, 41/2014, 33/2015, 156/2015, 193/2015 и 53/2016) (ЗУИ)
5. Закон за општа управна постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 38/05, 110/08, 124/15) (ЗОУП)
6. Закон за прекршоци („Службен весник на Република Македонија“ бр. 66/2007 и 152/2015)
7. Стручно списание ПРАВНИК
8. Закон за локална самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 05/02)
9. Прирачник за административните процедури во управна постапка во областа на урбанизмот (извор: http://i2.wp.com/www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2014/04/Screenshot_6.png)
10. Препорака П (2004) 6, на Комитетот на министри до земјите членки за подобрување на домашните правни лекови (стр 147)
11. Препорака П (2001) 9 на Комитетот на министри до земјите членки за алтернативно решавање на спорови помеѓу управните органи и физичките лица или правните лица (стр 103)
12. Управно право и управна постапка , Мишел и Оливие Русе, САД 2008; ISBN-10: 0199379378
13. Закон за Инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија“ бр.50/10,161/10,157/11, 147/13, 193/15, 53/16)
14. Извештаи за напредокот на РМ (извор: <http://www.sep.gov.mk/content/?id=155#.V9nFWzUegn0>)

15. Закон за користење на податоци од јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија” број 27/14)
16. Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер („Службен весник на Република Македонија” број 13/2006, 86/2008, 6/10, 42/14 и 148/15)
17. Закон за Академијата за судии и јавни обвинители („Службен весник на Република Македонија“ број 20/15, 92/15)
18. Анализа на потенцијалот за добро управување во Република Македонија – Фондација Институт отворено општество Македонија, 2009 (извор: <http://soros.org.mk/dokumenti/analiza-11-06-ok.pdf>)
19. Zakon o drzavnoj upravi I Zakon o inspekcijском nadzoru (sa pratecim pozакonski propisama), Podgorica, Juli 2005
20. Primjena zakona o drzavnom inspektoratu : Poslovi drzavne uprave sa stajalista inspekcijского nazora, Stipic Milan, Zagreb, veljaca 2007
21. Gradjani kao partneri – Informiranje, konzultiranje I participirawe javnosti u kreiranje javnosti u kreiranje agreb, Oksimoron, 2004
22. Прирачник за учество на јавноста во процесот на донесување на закони, ОБСЕ, Скопје, ноември 2010
23. Универзитет „Св. Кирил и Методиј“- Институт за социолошки и политичко правни истражувања: Акционен проект- Стратешки менаџмент со реформата на јавната администрација во РМ , Скопје 2000
24. Административно право, Жан Валин; 23 издание, август 2010
25. Анализа на состојбите во инспекторатите и други инспекциски служби од аспект на надлежноста, кадровската пополнетост и обученоста, материјалната и техничката опременост; Министерство за права на РМ- ДУИ; Скопје, декември 2009
26. Информација до Влада на РМ за можностите за здружување на инспекторатите; Управен Државен инспекторат; Министерство за економија, Скопје, август 2007

27. Унапредување на казнената политика и подобрување на бизнис климата во РМ, анализа на Владата на РМ, Кабинет на Вицепремиер за економски прашања
28. Одлука за образување на координативно тело за остварување на соработка во вршењето на работите од инспекциски надзор; Службен весник на РМ 26/2006
29. Информација до Влада на РМ за состојбата во инспекторатите и одделни служби во состав на министерствата кои имаат инспекциски надлежности; Секретаријат за Европски прашања, 23.08.2008
30. Извештај од Експертска мисија за функционирањето на инспекциските служби во РМ – Државен управен инспекторат; TAIEХ настан: ЈНА 33144, Скопје, април 2009 година
31. Предлог информација од Министерство за економија до Министерство за правда на РМ, за можностите за здружување на инспекторатите во еден Државен инспекторат, Скопје 2007 година
32. Информација за состојбата и организационата поставеност во инспекторатите и одделни служби во состав на министерствата кои имаат инспекциски надлежности со предлог одлука за образување на Координативно тело на инспекторатите и одделни служби во состав на Министерствата кои имаат инспекциски надлежности- Влада на РМ; Скопје, јануари 2006
33. Закон за инспекциски надзор на Република Словенија- Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 56/02, 26/07)) (извор: https://www.uradni-list.si/_pdf/2007/Ur/u2007043.pdf#/u2007043-pdf)
34. Case study: Inspectorate reform in Latvia 1999- 2003; Jacqueline Coolidge, Lars Graava, Sanra Putnina; December 23, 2003 (извор: http://siteresources.worldbank.org/INTEXPCOMNET/Resources/Module_7.5_-_Case_Study_Inspectorate_Reform_in_Latvia_1999-2003.pdf)
35. Закон o inspekcijском nadzor Crne Gore (извор: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiPml397Y_PAhVHtBQKHd4cArUQFggeMAA&url=http%3A

- %2F%2Fwww.gov.me%2Ffiles%2F1170681635.doc&usg=AFQjCNGytD-EZmsE9iNHDgzTsWHqPeoz8w)
36. Односот на државата и граѓаните од аспект на управното законодавство во РМ, д-р Ана Павловска- Данева; Скопје, октомври 2009 година
 37. Improving business inspections (извор: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi1rcLv7Y_PAhXK8RQKHbU_BjsQFggjMAA&url=https%3A%2F%2Fopm.gov.mt%2Fen%2FPublicService%2FDocuments%2FInspections%2520Reform%2520Digital.pdf&usg=AFQjCNG7h9BaYUiKburgLpN_RZ1GIPxobQ)
 38. Административно право (авторизирани предавања), доц. Д-р Војо Беловски; Кочани, јануари 2010 година
 39. Поим и улога на независните регулатори, проф. Д-р Синиша Петровиќ; стручно списание ПРАВНИК, декември 2008 година
 40. Inspection reforms: why, how and with hat results , Florentin Blanc OECD publication (извор: <https://www.oecd.org/regreform/Inspection%20reforms%20-%20web%20-F.%20Blanc.pdf>)
 41. Закон за општа управна постапка со коментар ; д-р Симеон Гелевски
 42. До демократско и транспарентно владеење преку е-влада; Ирена Бојациевска; Охрид, 2015 година
 43. Административно право; Наум Гризо, Симеон Гелевски , Борче Давитковски и Ана Павловска Данева, Скопје 2007 година
 44. Blanc F. (2012), Inspection Reforms – Why, How, What Results?, Review of experience in inspections and enforcement of business regulations and their reform, OECD Workshop, Jerusalem.
 45. 8 Blanc F. (2012), Improving Inspections – Better Implementation and Delivery Tools, Some examples of approaches and reforms to enhance outcomes and reduce burden, OECD Workshop, Jerusalem.
 46. Сервисна ориентација на администрацијата, д-р Дејан Витански; Скопје, 2011
 47. Влада на РМ (2007) Стратегија за соработка на Владата со граѓанскиот сектор 2007-2011 со Акциски план за спроведување

48. Влада на РМ (2007,2008,2009,2010,2011,2012,2013); Национална програма за усвојување на правото на ЕУ
49. Декларација за поднесување на барање за членство на РМ во ЕУ ; Службен весник на РМ бр. 07/04
50. Декларација на Комитетот на министри за човекови права и владеење на правото (на Советот на Европа) во информатичко општество (СМ 2005 ст. 56
51. Државен завод на Статистика (<http://www.stat.gov.mk>)
52. Democratization: A critical introduction , (2002) Promoting good governance in Western Balkans, Houndmills: Palgrave Mac Millan
53. Joint initiative of the OECD and EU / Assesment The Formar Yugoslav Republic of Macedonia
http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/FYROM_assesment_11_OT_12_Pdf
54. International Republican Institute (IRI) 2013 Democratic Governance \, Connecting citizens and government to improve communities
55. Measuring Democracy and Democratic Governance 2012 (discussion paper)
56. Национална стратегија за е-влада 2012-2015
[http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Strategija_za_e-Vlada\)05.032010.pdf](http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Strategija_za_e-Vlada)05.032010.pdf)
57. Прирачник за јавната администрација : Учество на засегнатите страни во регулаторниот процес
https://ener.gov.mk/userfiles/file/info/Priracnik_za_JA_mk.pdf
58. Promoting and governance in Western Balkans, Norwegian support to institutions Building in BiH, Macedonia and Serbia, ISSN 1890-6583
59. Стратегија за реформа на јавната администрација во РМ (2010-2015)
http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/strategija-za_RJA.pdf
60. Worldwide Government indicators
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.dsp>
61. Извештај за напредокот на РМ во 2015 година
http://www.sobranie.mk/content/%D0%9D%D0%A1%D0%95%D0%98/PR2015_AI_I_CK_FF_MK_16.11.2015.pdf

62. REFORM OF REGULATORY ENFORCEMENT AND INSPECTIONS IN OECD COUNTRIES,OECD paper; Julie Monk (извор: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-enforcement-and-inspections-9789264208117-en.htm>)
63. Ревизија на успешност на тема „Ефикасност на државните инспекторати на РМ, Извештај на Државен завод за статистика Број: 21-12/32 , 18.02.2013
64. http://news.bbc.co.uk/nol/shared/bsp/hi/pdfs/bud05hampton_150305_640.pdf